Mission de l'I.N.P. sur le plein emploi en Europe

1983

INSTITUT NATIONAL
DE PRODUCTIVITÉ

MISSION DE L'IMP

SUR LE

PLEIN EMPLOI EN EUROPE

(25 mai au 15 juin 1983)

25 août 1983

© Tous droits réservés
Institut national de productivité
ISBN 2-551-05970-4
Dépôt légal - 4e trimestre 1983
Bibliothèque nationale du Québec

TABLE DES MATIÈRES

		Page
A	INTRODUCTION	1
B	SOMMAIRE.....	5
	1° Historique du développement de la politique d'emploi.....	5
	2° Contenu de la politique: aspects macro et micro.....	6
	3° Responsabilité de la politique: participation.....	9
	4° Financement.....	11
	5° Politique de l'emploi dans la crise actuelle.	12
C	ALLEMAGNE FÉDÉRALE	13
D	AUTRICHE	31
E	NORVÈGE	45
F	SUÈDE	53
G	ANNEXE 1: °Liste des personnes rencontrées	63
H	ANNEXE 2: °Les relations de travail en Allemange fédérale, en Autriche, en Norvège et en Suède.....	67
	°Allemange fédérale.....	69
	°Autriche.....	75
	°Norvège.....	79
	°Suède.....	83

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec confiait à l'INP, dans le "Virage technologique", un mandat quant à l'examen, par les partenaires socio-économiques, des incidences des nouvelles technologies sur le marché du travail.

Très tôt dans la réalisation de ce mandat il est apparu qu'il serait impossible de trancher, a priori, le débat entre optimistes et pessimistes quant au niveau de l'emploi résultant de l'introduction des nouvelles technologies. D'ailleurs l'évaluation de cet impact positif ou négatif sur le chômage ne représente pas un critère de décision: la nécessité du "virage" s'impose pour le maintien de notre compétitivité.

Dans ces conditions il est clair que l'acceptation sans équivoque des nouvelles technologies dépendra de la mesure dans laquelle les travailleurs percevront qu'ils ne seront pas laissés pour compte une fois pris ce virage technologique. En ce sens, l'augmentation de la productivité passe par l'adoption d'une politique appropriée de plein emploi.

C'est dans cette optique que l'INP s'est associé le Comité sur les emplois de l'avenir précédemment mis sur pied au Conseil de planification et de développpement du Québec; c'est aussi dans cette optique que l'INP a commandé au professeur Jean Sexton l'étude sur les stratégies nationales d'introduction des nouvelles technologies et publiée sous le numéro 7 de la collection "Technologie et Travail".

C'est de la convergence des intérêts de l'INP dans ce domaine et de ceux de l'Institut de Recherche Appliquée sur le Travail (IRAT) quant aux coûts du chômage et aux moyens de le résorber qu'est née la mission d'étude des institutions administrant les politiques d'emploi dans les pays d'Europe où on a jusqu'ici su maintenir les taux de chômage à des niveaux comparativement bas.

Cette mission comprenait un représentant syndical (Fernand Daoust, secrétaire général de la FTQ), un représentant patronal (Jacques Garon, vice-président de la Banque Royale - et aussi membre du Comité sur les emplois de l'avenir), une représentante de l'IRAT (Lise Poulin-Simon*) et une professeure de l'UQAM (Diane Bellemare*), ainsi que le directeur de la recherche de l'INP (Claude Major).

L'objet de la mission était moins de connaître le fonctionnement des institutions, sur lequel les membres étaient bien documentés avant leur départ, que de connaître le contexte historique, politique et social qui en expliquait le succès de même que l'évaluation qu'en faisaient les divers acteurs intéressés (gouvernement, syndicats, patronat).

A cet effet, la méthodologie de recherche privilégiée a été celle des entrevues. Un questionnaire fut élaboré couvrant cinq domaines particuliers: les aspects historiques de la politique d'emploi, le contenu de la politique, le rôle de la participation des groupes concernés, le financement et la politique dans le contexte de la crise actuelle. La mission avait prévu de rencontrer séparément des représentants des ministère ou institutions concernés par la politique et des représentants des milieux syndicaux et patronaux. Lors des entrevues, d'une durée approximative de deux heures, les membres de la mission essayèrent autant que possible de suivre le cheminement prévu dans le questionnaire. L'utilisation d'un même questionnaire pour chacune des entrevues permettrait de comparer les comportements et attitudes de chacun à l'égard d'évènements ou de phénomènes précis. Toutefois, comme les entrevues étaient semi-directives, les rencontres s'effectuèrent dans un climat de souplesse permettant ainsi de compléter les informations ou encore de discuter de questions importantes mais non prévues.

---

* Co-auteure de "Le plein emploi: Pourquoi?", Montréal, 1983.

Le document qui suit, présente, pour chacun des pays visités, la synthèse des entrevues. Les informations qualitatives et quantitatives qui y sont produites, proviennent des entrevues et n'on pas été confrontées aux données et aux faits ventilés dans les documents officiels. C'est pourquoi ces informations représentent la façon dont les différents acteurs perçoivent leur politique de l'emploi.

On trouvera dans les pages qui suivent l'information qui a pu être recueillie.

Diane Bellemare
Fernand Daoust
Jacques Garon
Claude Major
Lise Poulin-Simon

****

SOMMAIRE

1° Historique du développement de la politique d'emploi

Dans les quatre pays visités par la Mission de l'INP, il est frappant de constater l'importance et la priorité accordée à l'emploi dans les politiques économiques, et cela depuis la dernière grande guerre. La crise internationale des années 70 n'a pas remis en cause cette priorité. Toutefois, en Allemagne, il y a semble-t-il plus d'hésitations depuis ces dernières années à maintenir cette priorité. Or le taux de chômage qui s'était maintenu en deça de 4% jusqu'en 1981 a grimpé à plus de 7% en 1982.

L'objectif de la politique économique dans ces quatre pays ne fut pas uniquement un taux élevé de croissance de l'économie mais également un niveau élevé d'emploi. On reconnaît toutefois qu'une politique de croissance n'est pas suffisante pour permettre d'atteindre le plein emploi; une politique spécifique d'emploi doit être instituée, comportant un volet "macro" (politiques de stabilisation conjoncturelle), un volet "micro" (politiques d'ajustement à court terme de l'offre et de la demande de travail) complété par un volet d'ajustement à moyen et long terme ("politique industrielle"). Il faut aussi le plus possible associer à sa réalisation les groupes socio-économiques les plus concernés, notamment le mouvement syndical et les organismes patronaux.

Dans chacun des pays visités, c'est au moment où la priorité est mise sur l'emploi que se développe de façon plus cohérente le volet micro de la politique et que se créent les institutions de participation responsables d'administrer la politique. La politique de stabilisation traditionnelle n'apparaissait pas capable de permettre d'atteindre des niveaux élevés de croissance économique sans inflation, tout en maintenant le chômage à un faible niveau. Parallèlement, la politique de développement industriel et régional s'articule elle aussi autant en fonction des objectifs de l'emploi que de la croissance économique.

Dans les quatre pays, on peut observer un tournant décisif dans la politique de l'emploi, par l'ajout d'un volet micro et d'institutions de participation; en Norvège et en Suède ce tournant est pris après la guerre de 45, en Allemagne et en Autriche dans les années 50.

2° Contenu de la politique: aspects macro et micro

Décrire la politique de l'emploi dans les quatre pays visités par une nomenclature des mesures adoptées à certains moments pourrait amener à conclure que leurs politiques de l'emploi ne sont pas différentes de celles du Canada et du Québec. En effet, plusieurs des mesures sont semblables: mesures budgétaires et déficit gouvernemental pour influencer le niveau de la demande agrégée; mesures d'investissements et de travaux publics, mesures de formation et de recyclage, mesures de création temporaire d'emploi, de soutien du revenu, de partage du travail, stimulants fiscaux à l'investissement dans le secteur privé. Toutes ces mesures ne font évidemment pas une politique de plein emploi; elles ne sont que des instruments qui peuvent être plus ou moins efficaces, dépendant de l'ampleur qu'on leur donne, de la continuité dans leur application, de leur souplesse pour s'adapter aux situations, de la rapidité avec laquelle ils peuvent être mis en place, de la cohérence qui existe entre ces instruments et les diverses interventions et des ressources financières et humaines dégagées pour permettre d'atteindre l'objectif visé.

Ce dernier peut être le "plein emploi" ou bien un taux de chômage dit "naturel" ou toute autre cible. Par exemple, en Suède, l'objectif visé n'est pas seulement de maintenir le taux de chômage à un faible niveau mais également de hausser le taux de participation, en particulier celui des femmes.

Ce qui dans ces pays est fondamentalement différent par rapport au Canada, c'est d'abord que l'objectif visé est celui du plein emploi, donc d'un très faible taux de chômage (2 ou 3%), ensuite qu'il est prioritaire parmi les objectifs de la politique économique, et enfin que des institutions spécifiques ont été créées pour pouvoir poursuivre cette fin en tout temps et non pas seulement en période de crise. Cet objectif est à notre avis demeuré prioritaire même dans les années 70 à cause du partage de cette philosophie par tous les agents économiques, en particulier les milieux patronal et syndical.

L'objectif de l'emploi domine la politique économique, ce qui assure aussi une croissance économique élevée, et chacun de ces pays utilise les instruments de la politique qui sont appropriés à leur propre contexte politique et économique. Tous les agents qui y participent sont généralement prêts à allouer suffisamment de ressources et à donner à leur action l'ampleur, la continuité, la souplesse, la conérence nécessaires pour réussir à maintenir le chômage au niveau le plus faible possible. Il est intéressant de noter que dans ces pays les centrales syndicales paraissent accorder plus d'importance à la croissance économique qu'à une redistribution des richesses entre capital et travail; le processus "anticipation de profits → investissements → emploi" semble non seulement ne pas être remis en cause, mais au centre des stratégies communes.

Selon les circonstances politiques et économiques propres à chacun des pays, ils vont d'une part tenter de maintenir la consommation interne à un niveau élevé par une politique budgétaire et une politique des revenus adéquates. D'autre part, pour maintenir et augmenter leur part du marché international, ils utiliseront soit la politique des taux de change, soit la politique des salaires surtout dans les secteurs d'emploi ouverts à la concurrence internationale, de façon à conserver leurs produits concurrentiels sur les marchés. Ils vont aussi largement investir dans la formation et l'apprentissage en entreprise pour maintenir le chômage des jeunes à un faible niveau. Ils vont encourager le recyclage des travailleurs de façon à avoir la main-d'oeuvre compétente pour répondre aux besoins d'expansion des secteurs

à haute productivité. Grâce au développement d'institutions de participation patronale et syndicale ils vont plus facilement et plus rapidement qu'au Canada réaliser des ajustements dans leur programme de formation et de recyclage à causes de circuits d'échanges très décentralisés établis avec le milieu de travail et cela, grâce à la participation des milieux syndicaux et patronaux dans l'administration de la politique.

Parce que l'objectif de plein emploi reçoit un appui politique très solide de la population et des divers organismes qui participent à son élaboration et à son administration, les négociations de salaires au niveau centralisé ou décentralisé se font toujours avec la préoccupation de l'emploi. Certaines années, les travailleurs, qui sont largement syndiqués dans tous ces pays (à l'exception de l'Allemagne) vont accepter des hausses moins fortes de salaire dans le but de maintenir l'emploi de tous leurs membres, et de demeurer concurrentiels sur les marchés internationaux. Les centrales patronales peuvent exercer le même genre de pression morale envers leurs membres, par exemple pour qu'ils augmentent le nombre de postes d'apprentissage si le chômage des jeunes augmente.

Dans ces pays, la politique de plein emploi prévoit aussi des mesures de création d'emploi qui ont un caractère temporaire comme au Canada, le postulat étant que la création d'emploi de long terme émerge des initiatives privées et du développement industriel. Il existe toutefois une différence importante dans une caractéristique de leur programme de création d'emploi à court terme: les emplois créés doivent offrir des conditions de travail, des salaires et des avantages sociaux identiques à ceux qui prévalent pour des emplois ordinaires semblables dans les secteurs public et privé. Ils évitent ainsi un danger présent dans les mesures canadiennes, que la création d'emploi de court terme ne se substitue à des créations d'emploi de long terme à cause du faible coût relatif de ces emplois, tant pour le trésor public que pour les entreprises.

Dans ces pays, la question de la réduction du temps de travail comme mesure de résorption du chômage se pose actuellement. Depuis plusieurs années, comme partout ailleurs en Europe, un débat fort conflictuel est engagé sur ce thème. A l'heure actuelle, il ne semble y avoir qu'en Suède que les divers milieux s'entendent pour refuser une telle mesure qui apparaît trop défaitiste aux parties. Dans les autres pays, il n'y a pas de consensus sur cette question.

3° Responsabilité de la politique: participation

Tant pour le volets "micro" que "macro" de la politique, les gouvernements de ces quatre pays ont associé les organismes patronaux et syndicaux à l'établissement et à l'administration de la politique d'emploi, surtout en ce qui concerne le volet du marché du travail. Le gouvernement demeure toutefois le responsable final des décisions politiques.

Chacun de ces quatre pays a mis au point un mécanisme particulier de participation pour l'établissement de la politique macro-économique: en Norvège, le "Comité contact"; en Allemagne, "l'Action Concertée"; en Autriche, les Chambres économiques et la Commission paritaire des prix et des salaires; en Suède, un Comité réunissant le premier ministre et autres ministres concernés par la politique économique ainsi que les organisations patronales et syndicales.

Dans certains cas semble-t-il l'existence de ces mécanismes contribue à éviter l'accroissement de l'intervention de l'Etat grâce aux ententes, aussi souvent informelles que formelles, qu'ils permettent aux parties de conclure entre elles.

En ce qui concerne la politique du marché du travail, les quatre pays ont créé des institutions spécifiques pour son administration; elles sont soit autonomes du gouvernement comme en Suède et en Allemagne avec l'Administration nationale du travail et l'Institut fédéral de l'emploi; elles peuvent être rattachées à un ministère, comme c'est le cas en Norvège et en Autriche.

Toutefois dans chacun de ces pays, la politique du marché du travail est administrée conjointement par des représentants syndicaux, patronaux et des pouvoirs publics, et cette représentation se retrouve à tous les niveaux.

Tant par la coutume que par des pratiques institutionnalisées, les organismes patronaux et syndicaux exercent donc une influence très importante sur toutes les politiques concernant l'emploi. Cette participation se retrouve non seulement au niveau national mais à tous les niveaux, y compris localement. Elle n'est pas de nature seulement consultative dans le cas de la politique du marché du travail, mais décisionnelle.

En ce qui concerne la politique "macro", la participation patronale et syndicale reste consultative; toutefois il est rare que les gouvernements de ces pays rejettent une recommandation conjointe de leurs partenaires. Les organismes de participation où siègent les organisations patronales et syndicales administrent des budgets très importants alloués par l'Etat à la politique du marché du travail et ils sont responsables du respect de l'application des lois concernant par exemple les programmes d'assurance-chômage, d'assurance-sociale, de formation, de création d'emploi, etc.

Il est frappant de constater comment ce partage des responsabilités dans l'élaboration de la politique économique a aidé à soutenir la volonté politique en faveur du maintien de l'objectif de plein emploi, même pendant la crise des années 70. Seule l'Allemagne semble connaître des problèmes importants depuis 1981.

Le mode de gestion de l'économie dans ces pays, qui ne se fait pas exclusivement dans les bureaux des ministères des Finances et du ministère du Travail semble avoir contribué à un autre résultat positif. Nous n'avons pu déceler de remise

en cause des acquis de la sécurité sociale; les services publics n'ont pas connu de recul, comme ce fut le cas dans d'autres pays industrialisés, à la faveur de la crise. La philosophie du partage des responsabilités de la politique économique via la politique de l'emploi impose tant aux organismes syndicaux que patronaux un effort constant d'information, de mobilisation sur cet objectif et de formation de leurs membres pour maintenir l'adhésion aux objectifs visés. Elle semble aussi permettre en période de crise de contrer des comportements "individualistes" qui sont très dommageables (surtout en période de crise) pour tout système économique.

En fait, il semble bien que l'expérience de ces pays montre que la prise en compte des bénéfices autant que des coûts privés et sociaux d'un niveau élevé d'emploi au moyen de la politique de plein emploi contribue à donner des assises beaucoup plus solides parce que plus larges à toute la politique économique et sociale. A travers les diverses institutions qui démocratisent la gestion de l'économie, ce n'est pas un "État-providence" qui a vu le jour dans ces pays, contrairement à ce qui s'est passé au Canada, mais plutôt une "Société de bien-être". Dans celle-ci chacun et chacune s'y sentent partie prenante, autant par les responsabilités qu'elle leur impose que par les bénéfices qu'ils en retirent. Le paternalisme qui sous-tend l'État-providence dans la forme qu'il a prise au Canada semble produire l'effet contraire.

4° Financement

Les modes de financement de la politique de l'emploi sont plutôt traditionnels: budgets gouvernementaux et emprunts publics. S'y ajoutent "des réserves conjoncturelles" qui permettent d'allouer des fonds publics ou privés à l'investissement dans des périodes où la mauvaise conjoncture

internationale et les problèmes financiers que connaissent les entreprises et certains gouvernements constituent un frein à de tels investissements. L'Allemagne et la Suède ont de telles pratiques. Ces réserves conjoncturelles sont créées à même les budgets des pouvoirs publics. Des mesures d'incitation fiscale encouragent également dans certains pays la création de "réserves conjoncturelles" dans les entreprises privées; c'est la pratique en Suède.

Pour influencer la localisation et la structure de l'investissement, des fonds régionaux ont été créés, par exemple en Norvège.

La politique du marché du travail est généralement financée par une taxe sur les salaires, comme c'est le cas au Canada pour l'assurance-chômage.

5° Politique de l'emploi dans la crise actuelle

Pour résumer brièvement la politique de l'emploi dans la crise actuelle, on peut dire que la majorité des intervenants ont souligné qu'ils allaient maintenir l'objectif de plein emploi. Pour ce faire et selon des marges de manoeuvre de chacun des pays, les mesures suivantes sont prévues:

- Améliorer la productivité des entreprises par des mesures d'incitation à l'investissement et par une meilleure formation de la main-d'oeuvre.

- Améliorer la compétitivité de leur produit soit par une dévaluation comme c'est le cas en Suède, soit par une politique plus stricte des revenus.

- Viser une plus grande flexibilité sinon une réduction du temps de travail.

- Utiliser plus de mesures sélectives (exemple: création d'emploi, recyclage - travail partagé, etc.).

ALLEMAGNE FÉDÉRALE

1. Historique

L'histoire de la politique d'emploi débute en Allemagne avec la création de bureaux de placement à l'aube du 20e siècle. Le placement à cette époque était effectué en partie par les syndicats, le patronat et des institutions privées. Chaque groupe avait des listes noires et à cause d'abus la situation était jugée très insatisfaisante. Pour corriger ces abus, certaines grandes villes implantèrent des bureaux publics dont les services étaient gratuits et neutres par rapport aux groupes; ces services de placement faisaient partie des activités des villes. Mais les gens manquaient de confiance dans ces services publics et continuaient à utiliser les services des organismes privés. Pour contourner ce problème de crédibilité, quelques villes donnèrent à des représentants des organismes syndicaux et patronaux la charge des organismes publics de placement. Les représentants syndicaux et patronaux devaient être élus par leur groupe pour siéger à cet organisme public: la méfiance du public tomba et il y eut refoulement des organismes privés. C'est à cette période que naissait l'idée d'une administration autonome du travail au niveau des villes.

Lors de la première grande guerre, l'État fédéral participe aux activités de placement et adopte une forme d'assurance-chômage, qui traditionnellement avait été mise en place par les syndicats pour leurs membres.

En 1922, la loi fédérale sur le placement crée des agences de placement dans toutes les villes et on inscrit dans la loi leur autonomie administrative. Elles sont alors administrées par des représentants d'organismes patronaux et syndicaux, mais non gouvernementaux. A cette époque, les agences autonomes tirent leurs fonds des villes et il existe aussi une agence centrale au

niveau du gouvernement central. Des conflits surgissent entre l'agence centrale et les locales.

En 1927, une nouvelle législation tente de corriger ces conflits en regroupant sous une même administration les services de placement, de formation professionnelle et d'assurance-chômage ce sont, encore aujourd'hui, les trois principaux services de l'administration autonome du travail. Les municipalités perdent le contrôle des agences pour l'emploi qui sont rationnalisées au niveau national. C'est à cette date que le bi-partisme de l'institution s'est transformé en tri-partisme: d'une part, il fallait d'une certaine façon compenser les villes pour la perte de pouvoir sur ces agences et leur donner un moyen d'intervenir en leur accordant une place dans l'administration autonome; d'autre part la multiplicité des problèmes et leur interdépendance exigeait aussi l'intervention de l'État fédéral.

L'administration fonctionne bien à cette époque, mais l'ampleur du chômage dans la période des années 30 l'a rendu incapable d'être efficace - peu de moyens financiers lui étaient octroyés et ses fonctions de placement, de formation et de compensation peuvent difficilement être remplies. Une telle institution ne pouvait à elle seule réaliser le plein emploi.

Hitler supprime l'administration autonome en même temps que les syndicats, et rend le travail obligatoire. Le ministère du Travail est chargé des services et les cotisations d'assurance-chômage sont intégrées au budget de l'État pour financer les travaux publics. Le plein emploi étant assuré par la mise au travail obligatoire de tous les chômeurs, le concept d'assurance-chômage est vidé de sa substance.

Après la guerre, ce sont encore les villes qui remettent en marche les administrations autonomes. Les syndicats demandent de remettre sur pied l'administration autonome au niveau national.

C'est en 1957 que, sous la poussée syndicale et patronale, l'administration autonome chargée du placement et de l'assurance- chômage renaît. A cette époque les représentants patronaux et syndicaux récusent la présence des représentants des pouvoirs publics et insistent pour que le Président directeur-général ne soit pas en même temps président du Conseil d'administration.

Le gouvernement accède à la deuxième demande mais refuse la première. Il inscrit le tri-partisme dans le fonctionnement de l'institution.

En 1969, la Loi sur la promotion de l'emploi est venue élargir la mission de l'Administration autonome. Deux concepts fondamentaux sous-tendent cette évolution. D'abord, que l'Administration autonome doit être indépendante du gouvernement fédéral et des Länder - que les patrons et les syndicats doivent décider de façon autonome de la politique d'emploi; en second lieu, qu'une seule institution doit accompagner un salarié du début à la fin de sa carrière. En conséquence l'accent est désormais mis sur la qualification, la formation, les pénuries d'employés qualifiés, les mesures de prévention contre le chômage, comme le chômage partiel. Mais les prestations de chômage ne doivent être que le dernier recours.

Les responsables de l'administration autonome soulignent que la politique de l'emploi comprend les politiques économiques, les mesures financières et la politique du marché du travail. Or l'administration autonome peut aider à faire les ajustements mais elle n'est pas compétente pour la création de l'emploi à long

terme. Ils considèrent que les divers budgets des divers niveaux de gouvernement doivent être utilisés pour améliorer l'emploi à long terme à cause du coût financier très élevé du chômage pour les gouvernements. Mais le gouvernement semble considérer cette idée comme révolutionnaire. Les objectifs généraux de la politique économique sont un haut niveau de croissance économique et un haut niveau de l'emploi tel que la loi de 1969 le recommande. Cependant, il n'y a pas d'engagement ferme à atteindre un niveau de plein emploi.

D'abord au niveau de la politique macroéconomique, de 1967 à 1976, il existait un comité national de participation, dit "L'Action concertée", établi en 1967 à la suite de l'adoption de la "Loi sur la promotion de la stabilité et de la croissance de l'économie" dont le but était de réaliser les objectifs suivants: stabilité des prix, plein emploi, équilibre de la balance des paiements et croissance économique régulière. "L'Action concertée" devait permettre une gestion plus rationnelle de l'économie grâce à des consultations entre le gouvernement, les milieux patronal et syndical et les autres interlocuteurs en vue d'harmoniser les actions publiques et privées à court et à moyen terme. Le gouvernement proposait de fournir aux partenaires sociaux des données d'orientation en vue de permettre d'adopter des comportements concertés pour atteindre les objectifs économiques nationaux. Au cours des cinq premières années, cinq réunions annuelles ont eu lieu, tandis que par la suite jusqu'en 1976, il en a eu trois en moyenne par année. Au début, parmi les 50 personnes qui siégeaient sur ce comité 2 étaient des représentants de la Confédération des syndicats allemands, 2 des représentants des principaux syndicats qui la composent, et deux provenaient de deux organisations patronales (BDI, BDA). Le gouvernement était représenté par les ministres de l'Économie, des Finances et du Travail. Des représentants de la Banque fédérale et des membres du Conseil des Experts économiques y participaient également. Au cours des années 70, le comité a vu passer le nombre de ses membres à 80 personnes; des syndicats non affiliés

à la DGB, ainsi que des représentants d'organismes de commerce, de finance, de petites entreprises, des travailleurs agricoles, des coopératives et des consommateurs s'y sont joints.

En 1977, ce comité a cessé de fonctionner parce que la DGB s'en est retirée pour protester contre le fait que les employeurs tentaient de faire déclarer anticonstitutionnelle la loi de 1976 sur la co-détermination. Cette loi, reconnue constitutionnelle en 1979, donne aux syndicats une représentation paritaire avec les employeurs dans les comités de surveillance des entreprises; cette représentation était de 30% avant 1976.

Les syndicats invoquent une autre raison à leur retrait de ce comité national: depuis sa création en 1967, le gouvernement a admis plusieurs nouveaux groupes, ce qui réduit de beaucoup l'influence qu'ils peuvent y exercer.

Évolution des valeurs

En Allemagne, on souligne que la valeur accordée au travail est toujours très importante et un des représentants patronaux attribue le succès économique de l'Allemagne à cette mentalité. On privilégie également une approche rationnelle à la solution des problèmes économiques. Toutefois l'émergence du parti écologique (les "Verts") indique qu'une partie de la population n'hésite pas à remettre en cause les valeurs traditionnelles et la priorité accordée à la croissance du niveau de vie. Évidemment, dans un tel contexte, la réduction de la durée de travail pour améliorer la qualité de vie et l'emploi est au coeur des débats. La sécurité sociale n'est pas fondamentalement remise en cause, surtout les institutions qui assurent la sécurité d'emploi et du revenu des salaires puisque toutes les institutions de sécurité sociale et d'emploi sont administrées par des représentants patronaux et syndicaux. Cependant, l'expansion des services publics est peu prévisible pour le moment à cause des problèmes de financement. On peut même sentir que dans le milieu patronal des idées proches du courant conservateur sont présentes;

on dit ne pas être d'accord avec les politiques de Reagan mais d'accord avec le principe qu'il faut améliorer les conditions générales de l'offre (Supply side theory). Dans les milieux gouvernementaux et à l'Institut fédéral de l'emploi on demeure très proche de la philosophie keynésienne et on considère toujours que les problèmes économiques exigent une intervention de l'État. S'il apparaît politiquement difficile actuellement d'augmenter les budgets gouvernementaux à tous les niveaux, on s'entend tout au moins pour dire qu'il convient de mieux les coordonner en fonction de l'objectif d'un niveau élevé d'emploi. Le milieu patronal ne remet pas vraiment en cause la société de bien-être mais s'inquiète toutefois du danger que les individus en viennent à considérer que l'État doit les prendre en charge complètement. On sent donc une véritable tension entre les valeurs patronales-gouvernementales et celles des administrations autonomes. "L'Action-concertée" qui avant 1976 pouvait aider à réduire ces tensions ne fonctionne plus de façon officielle mais recommence à fonctionner de façon officieuse, surtout à cause de l'inquiétude de tous les groupes quant au chômage croissant des jeunes.

2. Contenu de la politique

L'objectif de plein emploi n'est pas inscrit dans la constitution allemande. Néanmoins, il ressort des entrevues que le plein emploi est un objectif auquel la société allemande a attribué une place prioritaire tout au long de la période d'après-guerre. Ainsi, les publications annuelles de l'OCDE sur l'Allemagne (Perspectives Économiques) indiquent que le gouvernement fédéral s'est toujours donné au long des années 70 l'objectif de maintenir le taux de chômage entre 3.5% et 4.5%. Les documents disponibles ne permettent pas de dire si ces objectifs sont modifiés depuis l'avènement d'un gouvernement à tendances conservatrices. Mais la loi de la promotion du travail oblige encore aujourd'hui les autorités responsables de son administration de prendre les mesures nécessaires pour combattre le chômage.

Il faut remarquer toutefois que depuis le récent changement de gouvernement, on continue à surveiller les développements sur le marché du travail mais qu'on oriente davantage les politiques économiques en vue d'une réduction du déficit public

2.1 La politique macro-économique

Le chômage est à la hausse en Allemagne depuis le milieu des années 70. On attribue cette évolution principalement à la crise internationale qui a contribué à faire baisser les exportations ainsi qu'à la croissance rapide de l'offre de travail.

Pour remédier à la situation, le milieu patronal considère nécessaire de procéder à un réalignement des coûts du travail. Les augmentations salariales des dernières années auraient menacé la compétitivité des produits allemands. Selon un représentant patronal, il faut corriger les salaires et "après nous aurons un consensus". A cet effet, une baisse du taux de change comme en Suède ne semble pas faire l'objet de discussions.

Le milieu patronal considère également important d'encourager la croissance des investissements; l'un des moyens suggéré par le patronat est la réorganisation du système fiscal. Les taxes et en particulier les cotisations à la sécurité sociale seraient excessives, selon eux.

Il semble que les autorités publiques aient entrepris un virage depuis quelque temps au niveau de l'orientation de la politique macroéconomique. Ainsi, on semble délaisser la politique keynésienne axée sur la croissance de la production et de l'emploi pour une politique de restriction des dépenses publiques. En ce sens, la politique actuellement suivie fait sienne certaines des propositions avancées par le milieu

patronal. Les déclarations officielles des milieux syndicaux témoignent d'une inquiétude croissante à cet égard. Ils considèrent qu'on ne met pas suffisamment l'accent sur la lutte au chômage.

• La politique macroéconomique est administrée à la fois par le gouvernement via le ministère des Finances et par la banque centrale qui a le contrôle de la politique monétaire.

Concernant l'orientation de la politique économique, il ressort de nos entrevues que le consensus social semble brisé. Le gouvernement endosse davantage les vues patronales quant à la conduite de l'économie. On peut avancer certaines hypothèses qui expliqueraient la possibilité pour le gouvernement actuel d'opérer sans consensus:

- la crainte psychologique populaire face au déficit;

- l'importance politique des "Verts" dont les vues en matière de politique économique convergent sur certains points avec les objectifs de restriction;

- possiblement, une foi plus forte en Allemagne qu'en Suède quant aux capacités du marché de ramener le plein emploi.

2.2 La politique du marché du travail

La politique allemande du marché du travail, comme nous l'avons vu, connaît une longue histoire. Néanmoins, c'est la loi sur la promotion du travail de 1969 qui a défini les structures qu'on lui connaît aujourd'hui.

L'administration de la politique sélective du marché du travail incombe à l'Institut fédéral de l'emploi qui est une institution juridiquement et financièrement quasi autonome face au pouvoir en place. (Néanmoins, comme on le verra, le gouvernement

peut influencer l'administration de l'Institut en y nommant de nouveaux représentants ou en jouant sur les crédits supplémentaires alloués). Cette institution s'apparente à la Commission suédoise du marché du travail.

L'Institut est administré de façon tripartite et est décentralisé à travers les "Länders" ou provinces et les localités. C'est surtout la spécificité de l'administration autonome qui en fait l'orgueil des participants. L'Institut emploie 60,000 personnes réparties entre le niveau fédéral, les 9 régions où "Länders" et plus de 400 localités.

Les missions spécifiques de l'Institut sont, par ordre de priorité, les suivantes:

- l'orientation professionnelle,
- le placement,
- la formation professionnelle,
- la formation aux personnes handicapées,
- le maintien en emploi,
- la distribution des prestations.

Comme le soulignent les fonctionnaires de l'Institut, ses missions spécifiques en font une institution qui vise à réaliser l'équilibre sur le marché du travail et non une institution qui cherche à créer des emplois à temps plein. Ce dernier objectif incombe principalement à la politique générale. Dans cette perspective on peut dire que l'Institut allemand a tout comme la Commission suédoise et le Commissariat norvégien une mission d'ajustement à court terme.

L'Institut intervient principalement de trois façons: premièrement, par des mesures de formation professionnelle, d'éducation permanente, d'apprentissage et d'information. Ces mesures sont financées par l'Institut mais peuvent être administrées par d'autres organismes. Deuxièmement, par des programmes de chômage partiel ou de travail partagé. Et troisièmement par des mesures de création d'emploi financées pour une durée maximum de 3 ans; les emplois ainsi créés permettent la réalisation de travaux publics qui autrement n'auraient pas été exécutés. Ces travaux sont généralement administrés par les municipalités. On cherche généralement à embaucher des chômeurs difficiles à placer. L'Institut paye la totalité des salaires versés plus les cotisations sociales. En 1975, ces mesures de création d'emploi auraient permis de ramener le nombre de chômeurs de 1,300,000 à 1,140,000.

Les interventions de l'Institut sont financées par des cotisations sur la masse salariale dont le niveau est déterminé par le gouvernement. C'est le gouvernement qui a la responsabilité de combler les déficits qui pourraient survenir.

Malgré l'ordre de priorité des missions spécifiques de l'Institut, les contraintes financières actuelles font que présentement 90% du budget est alloué au paiement des prestations; il ne reste que 10% pour défrayer les coûts des mesures prises pour soulager le marché du travail. A cet effet, l'Institut souhaiterait que les cotisations salariales soient haussées afin de lui permettre de mieux réaliser ses missions. Le gouvernement actuel refuse pour l'instant d'agir dans cette direction. Compte tenu de cette situation, les prestations sont réduites afin de dégager des sommes d'argent qui seront utilisées ailleurs. De l'avis d'un des fonctionnaires de l'Institut, malgré les tensions qu'a connues l'administration autonome de l'Institut depuis les deux dernières années, il semble qu'on soit arrivé à réaliser certains compromis; ainsi on aurait réussi à rationnaliser l'utilisation des argents

disponibles puisque plus de personnes auraient reçu de la formation, ce à quoi les syndicats tenaient beaucoup.

Outre ces mesures prises par l'Institut, il faut souligner les efforts collectifs entrepris afin de réduire les problèmes des jeunes. En effet les jeunes allemands de moins de 20 ans connaissent des taux de chômage relativement inférieurs à ceux des autres pays de l'OCDE. Ceci résulte d'un système d'apprentissage permettant aux jeunes d'intégrer plus facilement qu'autrement le marché du travail.

On peut terminer cette section sur la politique sélective du marché du travail en soulignant le fait qu'en Allemagne les mesures d'ajustement prises touchent davantage l'offre de main-d'oeuvre qu'en Suède où l'accent est mis sur la demande. Dans cette perspective on peut tracer un parallèle entre la politique allemande et celle réalisée par le gouvernement canadien. En effet, les missions de la Commission d'Emploi et de l'Immigration du Canada s'apparentent à celles de l'Institut allemand. De la même façon, il semble que les poids respectifs accordées d'une part au versement des prestations et d'autre part aux mesures actives d'ajustement soient semblables. Néanmoins la Commission canadienne et l'Institut allemand diffèrent sur deux points qui peuvent avoir un impact positif non négligeable sur l'efficacité des mesures allemandes. Il s'agit d'abord de l'autonomie administrative laquelle permet non seulement à l'information de circuler mais aussi aux partenaires sociaux de jouer un rôle spécifique en vue de réduire les tensions sur le marché du travail. Il s'agit ensuite de la décentralisation administrative qui permet aux régions d'adapter les mesures selon leurs problèmes particuliers.

3. Les responsables de la politique: la participation

En Allemagne, comme dans les pays scandinaves, la politique économique et sociale du gouvernement est établie avec une certaine participation des organismes syndicaux et patronaux. Par rapport à l'objectif de plein emploi, deux formes institutionnelles de participation ont joué un rôle important: le comité d'action concertée, disparu en 1976, et l'Institut fédéral de l'emploi.

Le Comité d'action concertée a cessé ses activités en 1977 pour des raisons déjà évoquées. Toutefois, les représentants des organismes d'employeurs disent regretter sa disparition et nous informent que des rencontres informelles ont repris entre les employeurs et les syndicats pour discuter de certains sujets majeurs; entre autres le chômage des jeunes qui préoccupe toutes les parties. Des discussions paritaires ont cours à ce sujet. Toutefois, le représentant patronal indique que "L'Action Concertée" pourrait peut-être ne pas reprendre bientôt si le débat sur la réduction de la durée du travail, dossier syndical, devient trop prioritaire. Les employeurs s'y opposent fermement.

Quant à la politique microéconomique, celle du marché du travail, on peut considérer que l'Allemagne a une longue et fructueuse expérience de participation (inscrite dans la loi) que les conflits patronaux et syndicaux sur la co-gestion n'ont jamais remise en cause. Faut-il voir là le signe que la participation de ces deux classes sociales a plus de chance de succès quand elle n'est pas diluée par la présence de plusieurs tiers à la table de négociation? Ou bien, les problèmes du marché du travail soulèveraient-ils moins de conflits irréductibles entre les parties patronale et syndicale?

L'Institut fédéral de l'emploi qui formalise cette participation ne peut fonctionner efficacement depuis 30 ans que grâce à une entente des deux parties, qui exercent leurs rapports de force sur des sujets qui souvent les confrontent, sans toutefois aller jusqu'à refuser de continuer à négocier pour trouver des terrains d'entente. Comme l'indiquait un membre de l'administration au niveau régional, à ces rencontres il y a des discussions, des oppositions, des conflits, mais le climat de confiance est là et les partenaires se respectent. La participation patronale et syndicale à l'administration de la politique du marché du travail est productive comme les représentants patronaux, gouvernementaux et syndicaux le soulignent. Ils se disent tous responsables de faire respecter la "Loi sur la promotion de l'emploi" et il n'est surtout pas question de laisser aux autres parties ce rôle de chien de garde. Même s'ils disent n'être que des administrateurs de la loi, ils reconnaissent que les fonctions qu'ils exercent leur donnent de l'influence sur la politique du marché du travail. D'abord, parmi les mesures qu'ils administrent, ils sont à même d'établir des priorités quant au partage des fonds à utiliser pour certaines mesures. Ils préparent eux-mêmes le budget de fonctionnement de l'administration autonome. Ils font réaliser des recherches par l'institut de recherche sur l'emploi rattaché à l'administration autonome et qui compte 100 collaborateurs scientifiques; ils peuvent ainsi évaluer l'efficacité de leurs mesures, le besoin de les modifier, faire des prévisions à moyen et à long terme et recommander au gouvernement certaines actions bénéfiques pour l'emploi.

Par les informations privilégiées qu'ils obtiennent ils peuvent aussi avoir une influence sur l'action gouvernementale via les organismes socio-économiques qu'ils représentent. Au niveau national, l'administration autonome peut exercer aussi une influence certaine au niveau de la politique du marché du travail.

Elle transmet au gouvernement les clignotants nécessaires au réalignement de la politique macroéconomique et de la politique industrielle.

La participation est très décentralisée. Au niveau local, les compétences ne sont pas aussi décisionnelles dans l'allocation des ressources mais la participation est un instrument très important pour la circulation de l'information et des idées et ce, dans les deux sens. Par exemple, les représentants patronaux et syndicaux du bâtiment ont souligné l'importance vitale pour ce secteur de l'information qui circule via les réunions mensuelles de l'administration autonome. On peut ainsi planifier un peu à l'avance les mesures à adopter dans une période de baisse de la construction du secteur privé. Ils peuvent aussi influencer la prise de décision de l'administration nationale; par exemple, dans la région de Nuremberg, on devait supprimer une agence locale d'emploi et c'est le niveau régional de l'administration qui a réussi à faire maintenir ce service pour la région. Également au niveau régional ou local, l'administration peut considérer urgent de donner plus d'ampleur aux programmes de création d'emploi. Ainsi, de tels programmes peuvent être mis en place mais ils seront alors financés par les localités qui peuvent avoir un intérêt particulier à les créer.

L'Institut fédéral de l'emploi influence aussi l'allocation des ressources entre diverses mesures lors de la préparation du budget annuel; chaque localité et chaque région présentent leurs priorités qui sont alors étudiées au niveau national.

Au niveau régional ou local, l'administration autonome doit tenir six rencontres annuelles et la plupart des membres assistent également à des rencontres des sous-comités, ce qui fait dire à un des représentants patronal qu'il consacre 1/5 de son temps à sa fonction dans l'administration autonome. La confédération des syndicats allemands, qui délègue plusieurs de ses membres à cette administration autonome, considère que la coopération y est très bonne, que l'effort d'information et d'échange y est très fructueux, que souvent les intérêts sont divergents mais, parce que la plupart du temps les régionaux et les locaux n'ont pas à prendre de décisions finales, la discussion est plus profonde et plus franche. Ces discussions mènent souvent à des propositions qui influencent les décideurs politiques. Autant du côté patronal que syndical, les membres délégués à l'Institut n'ont pas d'instructions particulières à respecter. Un élément qui a été souligné est qu'au moment des prises de décisions, les patrons et les syndiqués ne votent pas en bloc. Les réunions ne sont pas publiques, ce qui à leur point de vue rend les discussions plus franches.

4. Financement

Les mesures relatives à la politique du marché du travail sont toutes financées par une cotisation salariale, plus une subvention versée par l'État fédéral selon les besoins annuels établis lors des budgets. Les cotisations s'élèvent actuellement à 2,5% du salaire assurable pour les employés comme pour les employeurs. Le salaire assurable maximum est d'environ une fois et demi le salaire moyen. Ces fonds servent à financer tous les programmes administrés par l'Institut fédéral de l'emploi. Quand le chômage est élevé comme ce fut le cas en 1982 et 1983, une forte proportion des fonds est allouée aux prestations de chômage total ou de chômage partiel. En 1977, la distribution du budget entre les divers postes de dépenses était la suivante: 11.7% pour la formation professionelle; 3.8% pour la réhabilitation; 2.8%

pour l'encouragement à la reprise du travail; 10.7% pour l'encouragement à l'emploi dans la construction durant toute l'année; 4.5% pour la création d'emploi; 4.7% pour le chômage partiel; 61.8% pour l'assurance-chômage. Le budget total était de 12,7 milliards de DM en 1977 et de 21,2 milliards en 1979.

5. La politique de l'emploi dans la crise actuelle

Le consensus social en Allemagne n'est pas aussi fort actuellement qu'il l'a déjà été. La crise actuelle constitue probablement l'un des facteurs contribuant à réduire le consensus social; comme le soulignait l'un des fonctionnaires de l'Institut, évoquant les tensions qui hypothéquaient la concertation allemande pendant les années 30, il est toujours plus difficile de trouver des compromis acceptables en période de récession économique qu'en période de croissance de la production et des revenus. L'Allemagne subit actuellement le test. On peut également se demander si l'arrivée sur la scène politique du mouvement des "Verts" n'a pas contribué d'un certaine manière à l'érosion du consensus social. La venue d'autres groupes représentatifs oblige souvent la redéfinition des consensus sociaux; c'est peut-être une telle période de transition que traverse actuellement l'Allemagne.

Toutefois, même si aujourd'hui la concertation est réduite dans la conduite de la politique générale, elle n'est pas menacée au niveau de l'administration autonome de la politique sélective du marché du travail. D'ailleurs, sur ce point tous les intervenants rencontrés sont unanimes pour louer les mérites de l'administration autonome.

Face à l'avenir, les personnes rencontrées et principalement les chercheurs de l'Institut témoignent d'un certain pessimisme. A cause de la conjoncture internationale on ne croit pas que la demande augmentera rapidement. Mais d'autre

part, on pense que la productivité du travail augmentera de façon appréciable, de même que l'offre de la main-d'oeuvre. Dans cette perspective, les scénarios ne peuvent être que pessimistes. Un soulagement au problème accru du chômage pourrait être envisagé par le biais d'une croissance des services sociaux ou encore de la lutte à la pollution; la réflexion dans ce sens ne semble pas avancée, tandis qu'en Suède elle est sérieusement amorcée. Une deuxième solution qui fait davantage l'objet des discussions en Allemagne est la réduction du temps de travail. Les centrales syndicales défendent l'idée qu'il faut réduire la durée hebdomadaire du travail alors que le patronat semble vouloir plutôt discuter de l'aménagement du temps de travail tout au long de la vie, (par exemple l'abaissement de l'âge de la retraite). Comme l'expliquent les représentants patronaux, cette deuxième modalité leur semble moins coûteuse.

AUTRICHE

1. Historique

Après la guerre 39-45, les partenaires socio-économiques se sont concertés pour s'assurer d'une croissance économique élevée et du plein emploi. En 1959, à la demande des syndicats, on adopte une politique du marché du travail pour aider à l'atteinte du plein emploi. En 1969, la loi "du financement et de l'aide au marché du travail" vient compléter le processus de rationalisation de la politique de plein emploi qui vise la réorganisation de toutes les mesures traditionnelles dans un cadre plus cohérent. Dans le paragraphe 1 de la Loi de 1969, on promet de réaliser le plein emploi et de le conserver. Même avec la crise économique et malgré la difficulté de trouver un équilibre entre le plein emploi et la croissance économique, on continue à maintenir comme prioritaire l'objectif de plein emploi. Au moment le plus grave de la crise, en 1983, le taux de chômage est de 4,6 pour cent.

Les explications à ce développement de la concertation et de la politique de plein emploi sont les suivantes: toutes les personnes rencontrées ont fait référence à la guerre civile de 1934, à la période hitlérienne quand le patronat, le syndicats, les socio-démocrates et les convervateurs se retrouvent ensemble dans les camps de concentration ainsi qu'à la période d'occupation russe de dix ans après la guerre. Ces diverses situations politiques amènent les partenaires sociaux à s'entendre pour établir une concertation entre le patronat et les syndicats de manière à éviter les interventions russes d'une part, et d'autre part afin d'atteindre un niveau élevé de croissance économique et de revenu. Les organismes syndicaux désirant augmenter le revenu de leurs membres considèrent que c'est par la croissance économique et par un niveau élevé de l'emploi qu'ils obtiendront

ces résultats. Également après l'occupation allemande, un bon nombre de grandes entreprises, dans la sidérurgie, l'industrie chimique, le secteur financier, etc., sont nationalisées.

Les grandes entreprises industrielles étant nationalisées, les détenteurs de capitaux privés ont moins d'influence dans le domaine politique; pour leur part les syndicats se préoccupent moins de redistribution du revenue entre le capital et le travail que d'accélérer la croissance économique de façon à augmenter les revenus des salariés.

Avant la guerre de 1945, les organismes syndicaux étaient très divisés entre eux sur une base idéologique. Après la guerre, ils décident de se regrouper en une seule centrale syndicale, le Confédération des syndicats autrichiens, dont les membres adhèrent cependant à diverses idéologies; toutefois, 70 pour cent d'entre eux seraient membres du Parti socialiste. Après la guerre, les syndicats veulent briser le "pattern" traditionnel des pays capitalistes, dont les gouvernements ne demandant la participation des parties qu'en temps de crise. Ils désirent être en tout temps partie prenante de la politique économique et sociale.

Les entreprises privées, dont plusieurs parmi les plus grandes ont été nationalisées*, ont déjà développé depuis la révolution de 1848 le principe de la création d'une Chambre économique qui regroup de façon à promouvoir et à défendre leurs intérêts face au gouvernement et aux salariés. Après la guerre, elles sont donc prêtes à accepter de participer à la politique

---

*La proportion des entreprises publiques dans différents secteurs est la suivante: Services à la collectivité, 97 pour cent; la construction de logements sociaux, 40 pour cent; le commerce des produits alimentaires est assuré à 23 pout cent par des coopératives; banques et assurances, 70 pour cent; grandes entreprises industrielles, 25 pour cent.

économique avec les syndicats. Le gouvernement a aussi accepté de partager ses responsabilités avec les partenaires sociaux. Les objectifs fondamentaux de la concertation ont été 1) la paix sociale; 2) la croissance économique; 3) le plein emploi.

Évolution des valeurs

La population autrichienne n'a semble-t-il pas adhéré, à l'idéologie libérale, parce que le monarchisme était encore dominant avant la guerre civile, et à cause des divers événements politiques déjà mentionnés qui ont mené les parties à adopter un contrat social dans les années 50. Il existe une forte centralisation dans les organismes socio-économiques représentatifs des groupes d'intérêt et une large imbrication des pouvoirs économiques et politiques; ainsi, plusieurs syndicalistes siègent sur les conseils d'administration des grandes entreprises industrielles nationalisées et certains deviennent directeurs de la banque centrale ou sont membres du Parlement tout en continuant à occuper leur siège dans les organismes syndicaux; entre autres, le ministre autrichien du Travail est aussi président de la Fédération des employés de service du secteur privé. On peut donc dire que la société de bien-être n'est pas uniquement du ressort du gouvernement mais aussi du pouvoir syndical et patronal, qui participent activement à la définition et à la gestion de la politique sociale et économique.

Un analyste autrichien qui cherchait les objectifs fondamentaux au sujet desquels l'unanimité règne entre les trois principaux courants de la politique sociale autrichienne (conservateur, libéral et socialiste) conclut qu'un niveau élevé d'emploi de même que l'objectif d'une croissance modérée rallient toutes les tendances. Il n'est pas apparu, dans nos entrevues, que cette unanimité s'était brisée à la faveur de la crise

économique, même si on reconnaît l'étroitesse de la marge de manoeuvre dans la politique économique. On ne remet pas en question les entreprises de l'État et le rôle de la sécurité sociale. Le milieu patronal désire que les entreprises de l'État s'adaptent plus rapidement aux changements structurels et que les subventions gouvernementales ne viennent pas ralentir cette adaptation. On critique les politiques d'aide aux entreprises d'État sans toutefois remettre en question leur nationalisation.

2. Contenu de la politique - Objectif principal: croissance économique et plein emploi

Depuis la dernière guerre, le principal moyen d'atteindre cet objectif a été une politique macro-économique de type keynésienne: maintien d'un niveau élevé de la demande intérieure par une politique budgétaire expansionniste et des déficits budgétaires élevés pendant la crise des années 70; maintien d'un niveau élevé de la demande extérieure par une politique de revenu - salaires et profits-négociée entre les employeurs et les syndicats de façon à conserver aux entreprises autrichiennes en concurrence avec l'étranger un très haut niveau de compétitivité. A la politique fiscale expansionniste et à celle modérée des salaires et des prix s'est ajoutée une politique monétaire devant servir à stabiliser le taux de change de façon à ne pas entraver la concurrence avec leur principal partenaire, l'Allemagne. La valeur du shilling par rapport au mark allemand a été maintenue grâce à des emprunts à l'étranger. Les Autrichiens considèrent qu'une dévaluation du shilling aurait été mauvaise pour ce petit pays parce que l'effet positif pour l'emploi aurait été plus qu'annulé par des pressions inflationnistes, désavantageuses à moyen terme pour l'emploi. Les taux d'intérêts ont aussi été maintenus à des niveaux élevés.

Cependant, le gouvernement a subventionné certains secteurs de façon à maintenir des taux d'intérêt plus faibles pour certains, tels l'habitation et la consommation.

Les taux d'intérêt en 1983 pouvaient varier de 4,5 à 9,5 pour cent. C'est donc par une politique de solidarité des salaires plutôt que par une politique de dévaluation qu'ils ont tenté de maintenir leur situation concurrentielle avec l'étranger. Actuellement, le déficit budgétaire semble poser certains problèmes, mais pas suffisamment graves pour les détourner de l'objectif du plein emploi. La théorie monétariste n'a pas eu d'influence importante dans ce pays. En 1982-83, avec la récession qui persiste, il apparaît cependant plus difficile de poursuivre la politique budgétaire expansionniste. Il faut trouver un nouvel équilibre entre la croissance économique et le plein emploi.

On établit clairement en Autriche une différence entre la politique macro, la politique de l'emploi plus générale et la politique du marché du travail. Pour eux, le plein emploi ne peut résulter que d'une politique active qui vise constamment à réaliser cet objectif. L'évolution historique de cette distinction entre la politique économique en général et la politique du marché du travail est la suivante. Entre les deux guerres, le ministre des Finances était déjà responsable de la politique économique et de la politique de l'emploi. La politique du marché du travail est inexistante et seules des mesures de compensation aux chômeurs sont adoptées. Après la guerre de 1945, la politique des revenus est adoptée pour soutenir la demande étrangère et la politique budgétaire expansionniste assure l'expansion de la demande intérieure et de l'industrie. La politique spécifique au marché du travail à la manière suédoise n'est introduite qu'en 1959 à la demande des syndicats et à la suite de performances économiques moins bonnes. En 1969 on adopte (comme en Allemagne) une "loi du

financement et de l'aide au marché du travail" qui donne un cadre plus homogène à la série de mesures directes déjà adoptées. Avec cette loi, dont le premier paragraphe promet "de réaliser le plein emploi et de le conserver", on met en place des Conseils de la politique du marché du travail où siègent les partenaires sociaux. Le ministère des Affaires sociales demeure l'institution chargée de l'administration de cette politique active de l'emploi.

Dans cette politique micro, trois principales mesures sont privilégiées au cours de la période 1970-1983:

1. le maintien des places de travail par des subventions à l'entreprise privée et publique;

2. des mesures d'adaptation et de qualification orientées en fonction des places de travail; ces mesures tentent de faire le pont entre l'emploi et l'éducation; le système d'apprentissage est important en Autriche et en période de chômage, la Chambre économique fait des pressions morales auprès des entreprises pour que les places d'apprentissage soient augmentées; le chômage des jeunes de 15 à 20 ans est très faible en Autriche grâce à ces mesures;

3. on crée des places de travail par l'aide directe aux personnes salariées elles-mêmes; subvention pour la mobilité - ou pour la création de nouvelles places de travail de façon à réduire le coût de la création d'une place de travail dans les entreprises publiques ou privées.

Actuellement, ces politiques sont encore appliquées mais on se propose de les réorienter pour favoriser les groupes à problèmes spécifiques. Pour la création d'emploi, les offices régionaux de l'emploi décident de l'allocation des fonds. Il y a des subventions aux entreprises qui veulent offrir de nouveaux postes de travail, lesquelles subventions sont égales à

l'assurance-chômage et une marge comparable à un taux d'intérêt comme mesure incitative pour le salarié. Les mesures de création d'emploi n'ont cependant pas beaucoup d'ampleur. A peine 1000 personnes auraient un emploi grâce à ces mesures. Par contre, les mesures de formation et d'apprentissage dans les entreprises s'appliquaient à 10 000 personnes dans la même période. Il semble qu'en plus du système d'apprentissage, ce qui a le plus aidé à maintenir le chômage à un faible niveau a été le maintien de l'emploi dans les grandes entreprises, surtout celles qui sont nationalisées. Le coût du financement du maintien de l'emploi dans l'entreprise représente 50 pour cent de l'ensemble des coûts de la politique active du marché du travail. Les subventions attribuées par les offices de l'emploi pour le maintien de l'emploi vont surtout à l'entreprise privée car les entreprises publiques qui font de la thésaurisation de main-d'oeuvre peuvent être subventionnées par le ministère des finances responsable des industries nationalisées.

Grâce au système de formation professionnelle et d'apprentissage, il ne semble pas se poser de problèmes de pénurie de main-d'oeuvre qualifée et il a toujours été possible, semble-t-il, de répondre à la demande. Dans le secteur de la construction, il existe plusieurs formes de subventions - pour pallier aux fluctuations saisonnières ou conjoncturelles. L'employeur reçoit du fonds d'assurance-chômage les montants qu'il verse en salaire à ses employés en cas d'arrêt saisonnier. Également, il existe une planification des travaux publics de façon à stabliser l'emploi. Des subventions - dites aide productive à l'emploi - sont versées aux employeurs pour les aider à poursuivre leurs activités en période de difficulté particulière. Toutes ces subventions sont financées par les fonds de l'assurance-chômage.

La politique spécifique du marché du travail est cependant beaucoup moins développée qu'en Suède; elle ne supporte

que 0,5 pour cent de la main-d'oeuvre. C'est plutôt par la politique des revenus et la politique budgétaire que l'objectif de plein emploi a pu être maintenu.

3. La participation

Par rapport à la politique économique et la politique de l'emploi, l'Autriche est un des pays où la participation est la plus développée et la plus naturelle à tous les partenaires sociaux; elle existe à tous les niveaux et certains concluent même que ce système représente un gouvernement parallèle. Il y a d'abord les associations volontaires du patronat et des syndicats qui sont très peu réglementées par l'État; les négociations entre ces groupes se font dans un cadre également peu réglementé. Le Code du travail est un squelette de quelques principes que doivent respecter les parties; il y a très peu de règles formelles, notamment quant à la façon dont les négociations doivent se dérouler. Le taux de syndicalisation est élevé, 66 pour cent, mais contrairement à la Suède ou à la Belgique, où le taux élevé est attribuable en grande partie au fait que les syndicats distribuent les prestations d'assurance-chômage, il n'existe pas d'explication simple à ce phénomène en Autriche. A côté de ces organisations volontaires existent depuis les années 1950 la Conférence des présidents des chambres d'agriculture et la Chambre fédérale de l'économie, qui représentent les organismes d'employeurs, ainsi que la Conférence autrichienne des chambres du travail qui représente les salariés. L'adhésion à ces Chambres est obligatoire pour les organisations d'employeurs et de travailleurs. Ces trois chambres ainsi que la Confédération des syndicats autrichiens participent très activement à la définition et à l'administration de la politique économique et sociale via diverses commissions, sous- commissions et comités. Il siègent d'abord à la Commission paritaire des prix et des salaires et à diverses sous-commissions. Il y a aussi le Conseil économique et

social où les représentants de ces chambres siègent en compagnie de représentants de divers ministères - Finances, Affaires sociales, Agriculture. Il y a aussi le Conseil de la politique du marché du travail qui est tripartite non seulement au niveau national mais aussi au niveau régional et local; il a comme rôle l'administration quotidienne de la politique active du marché du travail.

Tant pour la participation aux Chambres que dans les Conseils nationaux, régionaux ou locaux de la politique du marché du travail, les représentants patronaux et syndicaux désignent eux-mêmes leurs représentants. Par exemple, au Conseil de la politique du marché du travail, il y a six représentants des travailleurs, six des employeurs et un de chaque ministère concerné - Affaires sociales, Finances, Commerce, Agriculture, etc.

Tous les comités tripartites, Commissions et Conseils ont de très larges responsabilités et on peut même considérer que la politique économique et sociale est définie par ces organismes plutôt que par le gouvernement. Autant les éléments macro que micro de la politique de l'emploi sont discutés par les partenaires sociaux et à un niveau très centralisé, semble-t-il. Toutefois, le ministre des Finances et le ministre des Affaires sociales demeurent les seuls responsables des décisions finales quant aux politiques. Mais si les milieux patronal et syndical s'entendent sur une politique, étant donné le niveau très complexe et développé de la participation et la forte représentativé des organismes, il apparaît difficile, pour le gouvernement, de décider d'une politique contraire. Par exemple, le débat sur la réduction de la durée du travail est engagé en Autriche comme dans tous les pays européens. Ni les syndicats, ni le patronat ne sont encore en faveur d'une réduction généralisée et rapide de la semaine de travail comme le propose actuellement le ministre du Travail, à titre de solution au chômage technologique prévu pour les prochaines années. Les syndicats préfèrent une réduction

différenciée selon les secteurs et plus étalée dans le temps, tandis que le patronat refuse cette formule et préférerait plutôt une réduction de l'âge de la retraite. Dans un tel contexte, il apparaît difficile que le ministre du Travail réussisse à imposer sa solution; il devra la négocier avec ses partenaires politiques.

On peut donner un exemple du rôle que jouent les partenaires sociaux au niveau de la politique des revenus et au niveau de la politique du marché du travail, lesquelles ont un impact certain sur la situation de l'emploi. Comment se font les négociations des salaires? Bien avant la ronde de négociations, il y a des rencontres informelles entre les groupes industriels et entre les divers syndicats. Il y a des discussions sur les augmentations de salaire qui seraient acceptables du point de vue des objectifs de l'emploi et de la croissance économique en tenant compte de l'augmentation prévue des prix et de la productivité. Si certains groupes craignent que les résultats de la négociation ne dépassent les marges jugées acceptables, alors le président de la Chambre économique est mis à contribution pour tenter d'influencer les résultats avant que les négociations ne débutent. De cette façon, quand la Commission paritaire des prix et des salaires se réunit pour fixer les augmentations annuelles, le processus est fort avancé et les positions sont souvent moins radicales qu'au départ. Le feu vert peut alors être accordé à certaines propositions. Il arrive cependant que la Chambre économique n'obtienne pas le succès escompté. Dans un tel cas, on constate que le système de partnership n'a pas fonctionné. Il faut préciser que les parties aux négociations salariales demeurent entièrement libres en dernier ressort de fixer les conditions de salaire et de travail. L'intervention de la Commission paritaire n'intervient dans la pratique que pour déterminer à quel moment de nouvelles conventions seront conclues. C'est donc par des pressions morales et des mesures indirectes

qu'elle influence la négociation salariale. Plusieurs sujets sont aussi abordés entre les partenaires sociaux - les droits des travailleurs, les prestations de sécurité sociale, le travail de nuit, etc.

L'importance des processus informels dans le système autrichien ne saurait être sous-estimée. Cela résulte probablement de ce que les décisions de la Chambre paritaire sont censées être prises à l'unanimité, d'où la nécessité de s'assurer au préalable que les propositions sont recevables pour tous.

Pour la politique du marché du travail, les Conseils paritaires au niveau national, régional et local sont assez autonomes. En fait, les représentants syndicaux et patronaux siègent sur un très grand nombre de comités décisionnels et consultatifs. Dans les entreprises, les travailleurs ont une représentativité d'un tiers dans les comités de surveillance des entreprises. Mais ils sont membres des conseils d'administration des entreprises nationalisées et sont représentés auprès des organismes gouvernementaux tels la banque centrale. Les syndicats entretiennent des liens très étroits avec le Parti social-démocrate dont 70 pour cent des personnes syndiquées sont membres et ils évitent les conflits ouverts avec le Parti. Un grand nombre de syndicalistes siègent au Parlement et demeurent en poste dans leur syndicat. Par exemple, le ministre du Travail continue d'occuper son poste de président de la Fédération des employés de service du secteur privé.

Le financement

La plupart des mesures relatives à la politique de l'emploi sont financées par les revenus généraux du gouvernement. Le coût de la politique active de l'emploi représente environ un pour cent du PNB et deux pour cent du budget gouvernemental. En

1982, un fonds spécial a été créé par le Chancelier dans le but de soutenir les entreprises privées en difficulté. Dans le cas des entreprises publiques en difficulté ce soutien provient du ministère des Finances.

Il existe aussi deux autres fonds spécifiques:

1. un fonds de réserve créé à même les fonds d'assurance-chômage permet de financer des mesures conjoncturelles de maintien de l'emploi;

2. un fonds créé en 1979, financé par les cotisations des travailleurs et travailleuses, sert à garantir salaires et avantages sociaux aux personnes salariées frappées par une fermeture d'usine.

5. Politique de l'emploi dans la crise actuelle

Jusqu'en 1982, l'Autriche a pu maintenir des taux de chômage fort bas, inférieurs à 4 pour cent. En 1983, le taux est grimpé à 4,6 pour cent. Malgré un déficit budgétaire important, la plupart des personnes rencontrées ne considèrent pas que l'objectif de plein emploi sera remis en cause. En raison de la persistance de la récession, de nouvelles politiques doivent être envisagées. Étant donné la marge de manoeuvre étroite que le gouvernement possède vu l'ampleur de son déficit budgétaire, on considère qu'il faudra réussir à combiner la politique fiscale, monétaire et la politique des revenus de façon encore plus efficace qu'auparavant afin de s'assurer d'une croissance économique plus élevée que prévue par la plupart des analystes pour les pays européens. Le porte-parole de la Confédération des syndicats indique que si on arrive à combiner de façon efficace les politiques fiscales pour influencer l'investissement privé, les politiques structurelles pour accélérer les ajustements dans certains secteurs ainsi que la politique des revenus, il est

possible de prévoir un taux de croissance économique annuel pour un pour cent de plus que prévu. La prévision est de 2 pourcent pour les années futures.

Le financement du système de sécurité sociale a besoin à leur avis d'être révisé sans toutefois en réduire les avantages. Une des solutions futures proposées au problème de l'emploi est évidemment la réduction de la durée du travail. Tout comme dans la plupart des autres pays européens, cette proposition est fort débattue en Autriche. Mais contrairement à d'autres pays, où le mouvement syndical est à la source de ce débat, en Autriche cette proposition est défendue par l'actuel ministre du Travail, en poste depuis 3 ans. Il propose par réglementation une réduction rapide et importante de la semaine de travail de 40 à 35 heures. En général, la Confédération des syndicats n'est pas très favorable à une telle solution, comme c'est aussi le cas en Suède; elle préfère une réduction plus graduelle et différenciée par secteur industriel pour tenir compte de la capacité d'ajustement des divers secteurs. Le milieu patronal s'y oppose très fermement; il privilégierait plutôt la réduction graduelle de l'âge de la retraite. On explique la volonté ferme du ministre du Travail de provoquer une réduction du temps de travail par le fait que celui-ci cumule une fonction de président de la Fédération des employés de service du secteur privé, composée en majorité de femmes, tant à la direction qu'au niveau des membres.

Les responsables de la politique du marché du travail considèrent qu'ils devront chercher à créer des postes de travail dans le secteur privé ou public surtout pour les groupes de chômeurs les plus défavorisés sur le marché du travail; on veut encourager la création d'entreprises pour les chômeurs eux-mêmes.

Evidemment, le problème de financement de ces mesures n'est pas sous-estimé, surtout si la récession économique se prolonge. Cependant, comme l'ont souligné les gens du ministère des Affaires sociales, responsables de la politique du marché du travail, quand les Autrichiens voient les problèmes graves en Angleterre et en Allemagne avec les chômeurs, ils refusent de reculer par rapport à cette politique du marché du travail.

NORVÈGE

1. Historique

Au cours des années 1920, la poursuite de politiques économiques copiées sur celles des Britanniques (retour à la parité d'avant la première guerre mondiale) crée beaucoup de chômage en Norvège même avant la dépression des années 1930; celle-ci a prolongé cette situation. En 1935, élection du premier gouvernement social-démocrate. La guerre de 1939-45 provoque d'importantes destructions du patrimoine national, si bien qu'après 1945 tout le monde s'accorde sur l'urgence d'une coopération pour reconstruire l'économie. Le milieu du travail revendique une politique de plein emploi et les employeurs ne s'y opposent pas: comme le mentionne M. Magnusson, représentant patronal, puisque les ressources humaines sont la première ressource d'un pays, une telle politique est tout à fait rationnelle.

En 1947, une loi constitutionnelle accordait la priorité au plein emploi; était créé en outre un Directorat du travail chargé de la politique du marché du travail.

Les grands penseurs de la politique sont Ragnar et Frisch, deux économistes norvégiens et Keynes, économiste britannique. Après la guerre, l'objectif fondamental de la concertation gouvernementale, patronale et syndicale, est la reconstruction du pays 1) en évitant les grèves; 2) par une augmentation mesurée des salaires pour tenir compte de la concurrence internationale; 3) par une forte croissance économique; 4) en maintenant un faible chômage. La crise et la guerre avait amené les partenaires sociaux à s'entendre sur ces grands objectifs. Pendant le règne d'un gouvernement conservateur (années 65-72 et depuis 1982), la politique par rapport au plein emploi est peu modifiée.

Évolution des valeurs

Tous les intervenants font référence à l'homogénéité de la population qui s'entend relativement bien sur les outils d'intervention de la politique économique. La crise économique des années 70 soulève certaines craintes ou interrogations par rapport aux moyens d'intervention de la politique économique mais non par rapport aux objectifs. Il n'y a pas de remise en question fondamentale de la société de bien-être et de l'objectif du plein emploi.

2. Contenu de la politique économique - Objectif principal: le plein emploi

La politique macro-économique a été le principal instrument pour atteindre cet objectif: politique fiscale de type keynésien avec budget annuel et planification pour une période de quatre ans; consultation des groupes représentatifs, en particulier L.O. (central syndicale) et N.A.F. (centrale patronale) pour la formulation des politiques. La politique monétariste n'a pas reçu, même chez les employeurs, un appui inconditionnel. Il est vrai que le déficit budgétaire des dernières années a été compensé largement par les revenus du pétrole dont le prix est fixé au niveau des prix internationaux. Pendant les années 60, la Norvège a suscité les investissements directs d'entreprises étrangères dont l'Alcan (que le gouvernement a racheté dans les années 1970), ce qui a permis d'équilibrer la balance des paiements.

La politique micro ou politique sélective du marché du travail a été orientée pour aider des groupes spéciaux sur le marché du travail: jeunes, handicapés, travailleurs et travailleuses âgés. Politique d'adaption, d'ajustement, de formation, plutôt que politique de création d'emploi. Depuis les années 1975, cette politique sélective a été élargie pour tous les

groupes et l'accent est mis sur la formation et la création d'emplois temporaires de 8 semaines à un an.

Un nouveau programme de création d'emploi, C.R.A.S.H., passe par les municipalités et les comtés, qui doivent, pour obtenir des crédits du Directorat, ajouter des crédits eux-mêmes. Les salaires versés à ces employés doivent respecter les normes en vigueur dans les conventions collectives du secteur. Outre ces mesures de création d'emploi du Directorat, il existe des mesures d'aide à l'entreprise existante ou nouvelle pour favoriser le développement régional. Elles sont financées par un fonds gouvernemental tiré des revenus généraux. Ce programme est administré paritairement par l'État, les organismes syndicaux (L.O.) et une association informelle d'entreprises de la région. Les montants alloués à ce fonds n'apparaissent pas très élevés. Il existe aussi des banques industrielles financées par l'achat obligatoire d'obligations gouvernementales par les banques du secteur privé. Ces sommes sont prêtées aux petites et moyennes entreprises. Les entreprises sont également incitées par des mesures fiscales à faire des réserves conjoncturelles. Autant les responsables patronaux que syndicaux considèrent que les mesures sélectives d'ajustement de la main-d'oeuvre ont été plus propices à l'amélioration de la productivité que les mesures d'aide régionale de création d'emploi.

La négociation des salaires se fait à un niveau très centralisé entre L.O. et N.A.F. et tient généralement compte de l'importance de rester compétitif sur les marchés internationaux. Compte tenu de l'objectif de plein emploi, L.O. a accepté de négocier en 1978-79 une augmentation de salaire plus faible que l'augmentation des prix, tout en maintenant sa politique d'égalité des salaires par une hausse plus forte pour les faibles salariés. Depuis un an, la politique des salaires fondée sur la solidarité a été remise en cause par le dépassement des normes établies au

niveau national ou sectoriel et attribuable à un renouveau de militantisme chez certains groupes syndiqués (par exemple dans le construction navale).

3. La participation

Depuis la prise du pouvoir par le gouvernement social-démocrate dans les années 30, il s'est développé des mécanismes de participation dans la plupart des domaines qui touchent la vie économique et les relations de travail. La réaction des divers groupes socio-économiques à la participation apparaît fort positive. Par exemple, très récemment en Norvège, suite à un problème relié à l'introduction des nouvelles technologies, L.O. et N.A.F. se sont entendus pour faire intervenir l'Institut national de productivité en tant que médiateur dans le dossier. Ces deux mêmes organismes subventionnent des projets de recherche communs réalisés par des institutions de recherche. De façon plus précise, plusieurs aspects de la politique économique en général font l'objet de débats au sein d'un comité tripartite appelé "le Comité-contact"; ce comité est composé de représentants élus de divers organismes syndicaux, patronaux et du Premier Ministre auquel peuvent se joindre les représentants des divers ministères concernés. Ils se rencontrent régulièrement, entre autres avant et pendant les rondes de négociations annuelles.

D'autres sujets sont aussi abordés, tel la politique des taux d'intérêt, la sécurité sociale, la politique budgétaire. Même si ce comité n'est que consultatif, il semblerait qu'une entente entre les parties est généralement entérinée par le gouvernement. Jusqu'à ce que d'autres groupes syndicaux, non affiliés à L.O., s'ajoutent au comité, celui-ci était relativement efficace. Selon L.O., ces nouveaux groupes seraient très militants et menaceraient sa politique de solidarité. Par exemple, la politique salariale négociée dans le cadre de la convention maîtresse n'est pas suivie par ces groupes.

Un deuxième comité tripartite dit "Comité-technique de calcul", composé de fonctionnaires représentant les organismes syndicaux, patronaux et gouvernementaux, a comme fonction de réaliser une analyse statistique de la situation économique, des augmentations de prix et de salaires, de la productivité et de la compétitivité, des impacts fiscaux, de la balance commerciale, etc. Les rapports doivent être signés par toutes les parties. De l'avis des représentants de la Confédération des syndicats et de l'Association des employeurs, ce comité fonctionne très bien.

Les divers comités d'administration du Directorat du travail responsables de la politique du marché du travail sont également tripartites. La responsabilité du Directorat est de répartir les fonds prévus par le ministère des Finances entre les diverses missions du directorat.

Au niveau régional, L.O. et des représentants gouvernementaux et des entreprises de la région administrent le "Fonds de développement régional".

Dans le domaine des relations de travail, N.A.F. et L.O. négocient deux formes d'ententes. Ce sont d'une part, les principaux paramètres fixant les conditions de travail, qui sont ensuite négociées par secteur industriel ou au niveau national (au niveau local, de telles ententes peuvent être acceptées ou modifiées selon la situation particulière de chaque entreprise). D'autre part, aux quatre ans, N.A.F. et L.O. négocient le cadre légal des relations de travail, c'est-à-dire le code du travail.

4. Financement

Il apparaît que la majorité des mesures relatives à la politique de plein emploi sont financées par les revenus généraux des gouvernements; le gouvernement central se finance par une taxe sur la valeur ajoutée et les gouvernements et les municipalités par une taxe sur les revenus.

Il ne semble pas y avoir de fonds spécifiques pour l'emploi, si ce n'est le fonds industriel créé à partir de vente d'obligations qui doivent être achetées obligatoirement par les banques privées. Les milieux financiers ne semblant pas poser de problèmes particuliers par rapport à la politique économique. L.O. et N.A.F. s'entendent pour dire que la politique du gouvernement a pu être financée ces dernières années (1975) grâce aux revenus du pétrole.

5. Politique de l'emploi dans la crise actuelle

Ce qui frappe, en Norvège, c'est le peu de différence dans le discours économique et idéologique de nos divers interlocuteurs. Le consensus social sur la politique économique ne semble pas fondamentalement remis en cause par la vague conservatrice internationale ni par le courant monétariste et ce, malgré l'élection d'un gouvernement conservateur. On note que la Norvège n'a pas jusqu'à aujourd'hui connu de problèmes économiques majeurs malgré la crise.* En raison de la prise de conscience de l'efficacité de la participation, par rapport à l'approche individualiste, pour résoudre les problèmes économiques, celle-ci n'est pas remise en cause.** On ne semble pas en Norvège attacher

---

*Ce qui peut expliquer que la politique du marché du travail ait une envergure moindre qu'en Suède.

**Toutes les personnes rencontrées ont souligné que l'homogénéité de la population norvégienne et le peu de différences entre les classes sociales expliquaient en partie le succès économique et l'importance des institutions de participation.

autant d'importance qu'en Amérique du Nord au chômage provoqué par l'existence de régimes de protection du revenu.

SUÈDE

1. Historique

L'objectif de plein emploi n'est pas inscrit dans la constitution comme en Norvège; néanmoins cet objectif a imprégné toute la politique économique depuis la fin des années 30. L'importance d'avoir un emploi est telle pour les Suédois que les gouvernements peuvent facilement perdre le pouvoir si leurs actions ne semblent pas favoriser l'atteinte de cet objectif.

La poursuite du plein emploi de façon active a pris naissance à la fin des années 30 après que la Suède ait subi des taux de chômage importants pendant plusieurs années. Il y avait à cette époque un gouvernement social-démocrate qui était favorable aux idées avancées par les économistes des centrales syndicales (Meidner et Rehn). En 1938, un accord intervient entre les employeurs et les employés qui met fin aux importantes grèves déchirant la Suède depuis le début du siècle. De cet accord est né ce qui allait devenir la tradition de concertation suédoise.

Pour les employeurs, la concertation était devenue à cette époque la seule alternative possible devant un pouvoir politique dominé par les intérêts des travailleurs. Pour les employés, la concertation était aussi la seule façon d'éviter des règlementations imposées. Les employeurs ont souligné le fait qu'en Suède, les partenaires sociaux ont depuis longtemps cherché à s'entendre pour éviter des conditions imposées, qui déplaisent le plus souvent à l'une ou l'autre partie, si ce n'est aux deux.

Par rapport aux valeurs qui ont présidé à l'adoption d'une politique de plein emploi, il est frappant de constater que les partenaires sociaux sont unanimes à dire qu'ils accordent aujourd'hui autant d'importance à l'emploi et aux services publics qu'auparavant.

La Suède a cherché à réaliser le plein emploi tant par la politique économique générale que par l'utilisation de mesures sélectives dont la responsabilité est assignée à la Commission du Marché du Travail créée en 1948 grâce notamment aux efforts de Renn.

2. Le contenu de la politique

2.1 La politique macro-économique

Sur le plan macro, il n'existe pas comme en Norvège un comité de consultation formel. Il existe néanmoins un comité présidé par le premier ministre, qui réunit une fois par mois les ministres des Finances et du Travail et des représentants patronaux et syndicaux.

Il semble que la politique macro-économique en Suède a principalement visé la recherche de conditions économiques pouvant assurer un niveau d'emploi très élevé. De façon générale, on peut dire que la politique macro a suivi une tendance expansionniste, c'est-à-dire une forte croissance des dépenses publiques qui a contribué à la mise en place d'une fonction publique fort importante (plus de 30% de la main-d'oeuvre). Cette politique expansionniste a été largement financée par les taxes et non par des emprunts à la Banque centrale. Ces dernières années le déficit s'est accentué et a été financé par des emprunts à l'étranger. La croissance du déficit et les difficultés actuelles d'un financement accru par les taxes amènent le gouvernement, les partenaires sociaux et la société en général à s'entendre pour dire qu'à court terme le secteur public ne peut plus s'accroître.

Lorsque le gouvernement "bourgeois" était au pouvoir, la politique macro visait à réduire les dépenses publiques et la fonction publique. Depuis que les sociaux-démocrates ont repris le pouvoir, on observe le maintien d'une certaine politique de rigueur, mais il semble que les objectifs soient moins d'effectuer

des coupures en valeur absolue que de limiter le rythme de croissance.

La politique monétaire n'a pas été inspirée par la philosophie monétariste. Il semble qu'on ait plutôt chercher à utiliser les taux de change. Par ailleurs, bien que la banque centrale ait tout comme en Norvège une certaine autonomie par rapport au gouvernement, celle-ci suit de très près les directives du ministère des Finances. Dans un autre ordre d'idée, les milieux financiers ne semblent pas exercer un pouvoir politique important.

Il est intéressant de constater que la politique macro-économique est généralement bien acceptée par les partenaires sociaux qui font une lecture commune des évènements grâce à l'utilisation d'un modèle macro-économique commun.

La politique suivie est actuellement la suivante:

- politique fiscale et budgétaire visant la revitalisation de l'industrie suédoise;

  . réduction de la croissance de la consommation publique;
  . réduction des taux marginaux de taxation (l'objectif est de réduire à 50%);

- politique du taux de change: dévaluation du Kr pour rendre les produits suédoise plus compétitifs et pour augmenter les exportations. Cette politique vise entre autres à corriger les erreurs passées, à savoir, comme l'explique l'économiste de la central syndicale L.O., des augmentation salariales qui ne sont révélées trop fortes par rapport à la conjoncture. (Une dévaluation importante a été soudainement décrétée par le gouvernement après la reprise du pouvoir par les socio-démocrates; les partenaires sociaux semblent accepter cette dévaluation puisque personne ne l'a critiquée).

Les objectifs de la politique actuelle visent à augmenter la production des secteurs d'exportation et à augmenter la productivité. Ceci permettra d'augmenter les entrées fiscales qui pourront servir ultérieurement à accroître les emplois permanents dans le secteur public et à réduire éventuellement le temps de travail sans réduction des revenus.

2.2 Politique du marché du travail

Cette politique est très importante en Suède. Plus de 4 pour cent de la main-d'oeuvre est affectée par les mesures de la politique de main-d'oeuvre.

Cette politique formalisée en 1948 a vu son importance considérablement augmenter dans les périodes de récession. Elle regroupe trois types de mesures: formation, ajustement et création temporaire d'emplois. Ce dernier groupe de mesures est de loin le plus important, tant par les fonds qui y sont consacrés que par les personnes qui y sont impliquées.

De l'avis des partenaires sociaux la politique du marché du travail est une politique d'ajustement de court terme qui vise à occuper de façon socialement productive (formation et emplois temporaires) des travailleurs qui autrement seraient en chômage. La politique du marché du travail ne vise toutefois pas à enfermer les travailleurs dans ses programmes. Aucun des partenaires sociaux ne considèrent "sain" que la politique du marché de travail conserve de façon permanente l'importance qu'elle a prise ces dernières années. Tous sont d'avis que la politique économique générale actuellement poursuivie permettra dans un avenir plus ou moins rapproché de réduire l'importance de la dimension "emplois temporaires". On considère par contre l'aspect de la formation comme devant demeurer important.

Cette politique sélective est fondée sur la participation: le comité central comprend six représentants syndicaux et trois patronaux. La participation existe également à l'échelle régionale (24 comtés), niveau où se décide l'application des programmes. Ainsi, c'est au niveau régional que se décident le genre le création d'emploi et le type de formation qui seront mises en oeuvre.

Le patronat est sceptique quant à une trop forte croissance des emplois temporaires dans le secteur public (ils peuvent être créés à la fois dans le secteur public et le secteur privé); il y voit une menace croissante à la compétition. De leur côté, certains syndicats du secteur public y voient une menace à l'emploi puisqu'on peut dans certains cas utiliser ces emplois temporaires pour ne pas créer ou combler un emploi permanent.

La politique sélective du marché du travail est très décentralisée. Au niveau des emplois temporaires, l'autorité centrale prévoit au début de l'année quels seront l'importance des ajustements. Ces prévisions sont présentées aux bureaux régionaux qui doivent présenter dans les mois suivants une série de projets. L'ampleur de la décentralisation est tout aussi remarquable au niveau de la formation. Bien que certaines priorités, comme c'est le cas de l'ingénierie, sont traitées au niveau central, il n'en demeure pas moins que de nombreux programmes de formation sont décidés à l'échelle régionale. En ce qui concerne les prévisions pour la formation, elles sont à court terme et effectuées bien souvent par les bureaux régionaux. La formation en entreprise est depuis quelque temps considérée avec une attention particulière.

Le nombre de fonctionnaires oeuvrant à l'application de la politique de main-d'oeuvre est considérable: 12,000 employés, dont 800 au niveau central et les autres répartis dans les 24 régions.

Jusqu'à maintenant, la Commission du Marché du Travail administre également "un Fonds d'Investissement" qui est constitué des profits des entreprises, qui deviennent déductibles d'impôt s'ils sont placés dans ce fonds qui ne porte pas d'intérêt. Il semblerait que ce fonds sera transféré au ministère de l'Industrie et du Commerce. Certains représentants syndicaux voient ce changement d'un mauvais oeil car selon eux, le ministère de l'Industrie et du Commerce n'attribuera pas prioritairement ces fonds en fonction de l'objectif de plein emploi.

La Commission fait présentement l'objet d'une évaluation par un comité de révision qui devrait présenter son rapport en 1985.

En conclusion à cette section on peut dire que malgré les interrogations posées par les différents partenaires sociaux face à la politique du marché du travail, aucun d'eux ne prône son éventuelle disparition. Au contraire, on considère cet instrument comme la pièce centrale d'une politique de plein emploi.

3. La participation

La participation des partenaires sociaux aux décisions économiques est très développée en Suède. Elle s'explique pour une bonne part par la volonté des parties d'éviter des règlementations gouvernementales.

Selon la centrale patronale S.A.F., le bipartisme ou le tripartisme serait aujourd'hui plus développé qu'il n'est

nécessaire. Il y a un coût à la participation qui exige la disponibilité de ressources humaines importantes. Les employeurs préféreraient limiter la participation aux questions économiques plutôt qu'à l'ensemble des divers aspects de la vie.

L'esprit de concertation qui s'est principalement développé à partir de 1938 subit certains tiraillements depuis les années 1970. Pour les employeurs cela s'explique surtout par l'adoption de lois jugées contraignantes. A titre d'exemple ils ont difficilement accepté la loi de 1977 sur la co-détermination. En outre les discussions sur le fonds des salariés (Plan Meidner) auraient détérioré le climat de participation. Sur ce point, les syndicalistes L.O. sont plutôt optimistes; ils ont dernièrement fait des concessions importantes:

- accepter que les P.M.E. (500 employés et moins) soient exclues du plan;

- accepter que le programme permette une déduction forfaitaire pour garantir un certain niveau des profits.

Selon L.O. il faut comprendre la politique proposée dans le cadre des négociations et de la politique salariale, qui permet aux grandes entreprises de réaliser des profits supplémentaires, L.O. voudrait influencer l'utilisation de ces profit supplémentaires et permettre ainsi la réalisation d'investissements productifs.

Si la participation ne va pas sans tensions, il est clair d'après les témoignages recueillis qu'aucune des parties ne souhaite la voir disparaître. Même de l'avis de S.A.F. le tripartisme est en partie la raison qui explique:

- la diminution des grèves,

- l'augmentation de la productivité,

- et le développement de la qualité des produits.

4. Financement

Il existe des fonds spéciaux en Suède et cela en particulier pour l'investissement. T.C.O. de son côté a négocié la mise en place d'un fonds destiné à financer des périodes de recyclage pour ses membres, qui sont pour la plupart des cols blancs (professionnels et cadres).

La politique du marché du travail est financée par les revenus généraux, les sommes étant décidées par le gouvernement (ministère des Finances et de l'Emploi).

Il ne semble pas que la Banque centrale ait joué un rôle dominant dans la politique économique.

5. Politique de l'emploi dans la crise actuelle

Il est frappant de réaliser le niveau élevé d'entente ou de convergence au niveau des analyses et du discours économiques entre les représentants des diverses associations.

Un autre aspect apparaît également fondamental: c'est la valeur accordée au travail. Pour tous les gens que nous avons rencontrés, le travail est la première ressource d'un pays et dans cette perspective, il serait irrationnel de le gaspiller.

C'est en raison de l'importance accordée au travail que les syndicats n'envisagent pas, pour faire face aux problèmes économiques actuels, la réduction du temps de travail. Pour eux, cette stratégie est défaitiste; ils demeurent persuadés qu'ils sont capables de pallier à la situation à court terme en augmentant la production et partant, l'emploi. La réduction du temps de travail, selon eux, augmenterait les pressions fiscales par le biais d'un besoin d'augmenter l'emploi dans le secteur public à un moment où, justement, les efforts convergent pour le réduire. Cela ne veut pas dire que L.O. restera opposé dans l'avenir à cette stratégie; lorsque la productivité aura augmenté, l'accroissement des loisirs et le maintien des revenus réels pourront se réaliser simultanément. Pour l'instant, ils préfèrent réduire leur niveau de vie via la politique salariale et la dépréciation du taux de change.

La politique salariale de solidarité pratiquée par les syndicats constitue également un autre élément original. Les syndicalistes considèrent qu'il est nécessaire de payer le même salaire pour le même travail et cela, indépendamment de la situation financière de l'entreprise considérée. Pour eux, les éléments suivants sont à considérer dans l'établissement des salaires relatifs:

- éducation, monotonie de l'emploi, expérience, risque, niveau des responsabilités.

Concernant les augmentations générales, celles-ci sont négociées par secteurs après que certains paramètres aient été établis au niveau central.

Il résulte de cette politique salariale des gains pour les grandes entreprises et des problèmes financiers possibles pour les entreprises moins rentables, ce qui les oblige à devenir plus productives sans quoi elles risquent la faillite. Pour L.O., la

politique salariale pratiquée est responsable de l'accroissement de la productivité et de l'établissement d'une structure industrielle solide.

Pour terminer, soulignons que les Suédois sont optimistes face à l'avenir. Les problèmes structurels qui confrontent les différentes économies ne sont pas vus par eux comme sonnant le glas de la croissance de la production et de l'emploi. Au contraire, ils sont persuadés que l'accroissement de la productivité permis par les technologies nouvelles permettra la satisfaction des besoins actuels ou nouveaux et cela, à la fois par le marché et par le secteur public.

ANNEXE 1

LISTE DES

PERSONNES RENCONTRÉES

AUTRICHE

La chambre économique fédérale:
Dr. Bauer, représentant patronal
Dr. Dollinger, représentant patronal

Ministère des Affaires sociales (section de la politique du marché du travail):
Dr. Pothesil
Dr. Hoepflinger

Ministère des Affaires sociales (section des relations industrielles):
Dr. D. Gaudart, accompagnée de trois fonctionnaires

Confédération des syndicats autrichiens:
Karl Hummel, secrétaire des affaires internationales
Werner Muhn, spécialiste des questions économiques et sociales

ALLEMAGNE

Confédération des associations nationales allemandes (B.D.A.):
Gustav Heinemann, économiste

Institut fédéral de l'emploi:
M. Leve, Directeur des politiques d'emploi

Institut fédéral de l'emploi:
M. Kenck, attaché administratif au vice-président

Institut de recherche sur l'emploi (rattachée à l'Institut fédéral de l'emploi)
Eugen Bitanagel, économiste

Institut fédéral de l'emploi (niveau régional et local)
7 personnes (membres du conseil d'administration)

SUÈDE

Ministère du Travail:
Mme Monica Ulfhielm, Direction générale de l'emploi

Conseil national du marché du travail:
M. Aksel Spendrup, Direction de la planification de l'emploi
M. Ake Dahlberg, Direction de la recherche
Mme Lena Cavallius, Direction de la formation des travailleurs

Confédération suédoise du patronat:
M. Stellan Artin, Directeur et membre du groupe des politiques administratives

Confédération des syndicats:
M. Anders Bäckström, Economiste, Service de la politique industrielle

Centrale suédoise des employés salariés:
M. Knut Rexed, Ombudsman

NORVÈGE

Directorat du travail:
Gonil Messel, Astri Frederiksen, Anders Kosltad, Anne-Marie Kittensel

Confédération syndicale de la Norvège (L.O.):
Per Bronsteen, économiste

Institut de recherche sociale:
Ted Hannisch, directeur de l'institut

Ministère du Travail:
Helge Häivie, directeur adjoint

La Confédération patronale norvégienne, (N.A.F.):
Olav Magnussen, directeur des études socio-économiques

Institut de recherche sociale:
Anne-Marie Berg, chercheure
Ted Hannisch, directeur de l'Institut

Institut national de productivité:
Wilhem Meyn

ANNEXE 2

LES RELATIONS DE TRAVAIL

EN ALLEMAGNE FÉDÉRALE, EN AUTRICHE,

EN NORVÈGE ET EN SUÈDE

DOCUMENTS TIRÉS D'UNE PUBLICATION DE LA
CONFÉDÉRATION PATRONALE SUÉDOISE
(NOVEMBRE 1982)

Allemagne Fédérale

Population totale	:	**61,6 millions**
Population active	:	**25,3 millions**
. *Agriculture*	:	**6 %**
. *Industrie*	:	**44,8 %**
. *Autres*	:	**49,2 %**
Taux de syndicalisation	:	**40 %**
Superficie	:	**248 000 km²**
Densité de la population	:	**248 habitants au km²**
Exportations en % du PNB	:	**12 %**

I – LES PARTENAIRES SOCIAUX

Le système ouest-allemand des relations industrielles est réputé pour sa bonne organisation, sa clarté et son caractère rationnel. Après la deuxième guerre mondiale, les Allemands ont pu repartir de zéro dans de nombreux domaines et construire les bases de ce qui a été appelé plus tard «le miracle allemand» des années 1950. La santé économique du pays continue d'être relativement bonne, malgré certains problèmes en particulier en matière d'inflation et de chômage.

Un facteur déterminant du bon fonctionnement du système des relations industrielles est l'orientation du mouvement syndical, qui est orienté davantage vers des gains pragmatiques que vers des conflits et des luttes. La structure du mouvement syndical, qui date de l'immédiat après-guerre, est simple et bien organisée et les syndicats ont pu coopérer avec les employeurs dans la poursuite des intérêts communs, tout en conservant une attitude antagoniste sur certaines questions vitales.

Les liens politiques des syndicats ne sont pas aussi forts que ce n'est le cas dans beaucoup d'autres pays.

1. Organisations de travailleurs

Le géant D G B

La plus grande confédération syndicale, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) ou Confédération des syndicats allemands, est la deuxième organisation syndicale d'Europe. Le TUC britannique est plus grand par le nombre des adhérents, mais le DGB est plus puissant, plus riche, a plus de cohésion, et exerce nettement plus d'influence sur ses syndicats membres que le TUC. Parmi les 7,9 millions de membres du D G B, 5,4 millions sont des ouvriers.

Le DGB s'est donné une organisation hautement rationnelle dès l'origine et a aujourd'hui 17 syndicats adhérents, chacun spécialisé dans un secteur donné. Le plus grand est le puissant IG Metall (syndicat ouvrier des métaux) qui avec 2,7 millions d'adhérents est le plus grand syndicat du monde. D'autres grands syndicats sont le Gewerkschaft Offentliche Dienste, Transport und Verkehr (OTV), syndicat des fonctionnaires et des transports, avec 1,1 million de membres et l'IG Chemie, Papier, Keramik, syndicat des travailleurs des industries chimique et du papier, avec 600 000 membres. Le DGB repose sur le principe des syndicats d'industrie.

Deux syndicats d'employés

Le Deutsche Angestellen Gewerkschaft (DAG) syndicat d'employés, a 500 000 membres, la plupart dans le secteur privé. Le DAG à l'inverse du DGB est organisé par profession. Le DGB a exprimé son intérêt pour une fusion avec le DAG, mais ce dernier n'apprécie guère cette idée. Un autre syndicat indépendant est le Deutscher Beamtenbund DBB, ou syndicat allemand des fonctionnaires, qui compte 850 000 adhérents, la plupart employés du secteur public.

Taux de syndicalisation de 40 %

Parmi les salariés allemands, dont les effectifs sont approximativement de 25 millions, un peu moins de 10 millions, soit à peu près 40 %, sont affiliés à un syndicat. Pour les ouvriers, le pourcentage est de 50 % et le taux de syndicalisation le plus élevé se rencontre dans la sidérurgie, les postes et les chemins de fer. Parmi les effectifs totaux de salariés, plus de 18 millions travaillent dans le secteur privé.

2. Organisations d'employeurs

La Confédération patronale BDA

La Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) ou Confédération des associations patronales allemandes est la principale confédération patronale, dont le siège est à Cologne. Les fédérations affiliées au BDA sont organisées à deux niveaux. Tout d'abord, il y a environ 700 associations patronales régionales organisées en 46 fédérations de secteurs. En outre, il y a 12 associations interprofessionnelles dans 12 «Länder» ou régions de pays. Une entreprise peut appartenir à une ou plusieurs fédérations d'industrie, ainsi qu'à la fédération de son Land. Au total, les entreprises employant 90 % environ des salariés allemands du secteur privé sont membres d'une ou de plusieurs fédérations affiliées au BDA.

Le Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ou Confédération de l'industrie allemande est une association industrielle à compétence économique, financière et commerciale. Il groupe 37 fédérations d'industries. Le Deutscher Industrie und Handelstag (DIHT) est l'organisation centrale de quelque 70 chambres régionales de commerce et d'industrie.

II – ACTIVITES DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS ET DE TRAVAILLEURS

Deux niveaux de conventions collectives

Les salaires et autres conditions d'emploi sont fixés dans des conventions collectives (Tarifvertrag) qui établissent des normes pour les partenaires sociaux du secteur intéressé, même s'ils ne sont pas membres des organisations signataires, du fait de l'action de l'Etat qui déclare que les conventions collectives sont d'obligation générale (Allgemeinverbindlichkeitserklärung). Il existe deux types de conventions :

1. L'accord de salaire, qui fixe les salaires, est normalement conclu par secteur, au niveau régional. Le principal sujet de négociation est le niveau des taux de salaires.

2. La convention collective cadre, qui fixe les autres conditions d'emploi, est conclue tantôt au niveau de la région, tantôt à celui d'un secteur industriel.

Les accords régionaux

Ni le BDA, ni le DGB ne participent à des négociations collectives, et en fait, les négociations collectives au niveau national, de quelque nature que ce soit, sont très inhabituelles (cela existe, cependant dans le secteur de la construction). Généralement, les accords de salaires ont une validité d'un an, et les autres types de convention collective ont une durée d'application de deux à cinq ans. Une obligation de paix s'applique pendant la durée de validité d'un accord.

Dans le secteur public, des négociations ont lieu pour les ouvriers et les employés, mais pas pour les fonctionnaires (Beamte). Pour ces derniers, les salaires et les conditions de travail sont fixés par la loi, ainsi que les domaines pour lesquels des négociations peuvent avoir lieu en ce qui concerne les avantages accessoires en dehors des normes fixées légalement.

Salaires au rendement

Une enquête sur les systèmes de rémunération utilisés en Allemagne en 1980 dans la métallurgie a montré qu'environ la moitié des travailleurs avait un salaire fixe et l'autre moitié une forme quelconque de salaire lié aux résultats : 52 % recevaient des salaires au temps, 40 % des salaires aux pièces et 8 % des salaires à prime. Ce dernier type de salaire a commencé à être utilisé au début des années 1970.

Conciliation volontaire

Les accords prévoient fréquemment un recours à la conciliation si les négociations sont dans l'impasse. Si cette procédure ne donne pas de résultat, les parties ont le droit de

recourir à la grève ou au lock-out. Cependant, les conflits du travail ne sont pas fréquents. Il est très rare que l'Etat intervienne dans des négociations et l'Etat n'impose jamais une solution.

Tribunaux du travail locaux

Un système très complet de tribunaux du travail aux niveaux fédéral, régional et local existe depuis les années 1950. Chaque année, ces tribunaux prononcent un grand nombre de sentences à l'occasion de conflits, ou relatives à l'interprétation d'accords ou de lois – sur des questions telles que les contrats de travail, les conseils d'entreprise, les droits des représentants syndicaux et les procédures de licenciement.

Coopération entre les parties

Il existe de nombreux domaines dans lesquels les deux parties coopèrent officiellement, tels que certains secteurs du régime de sécurité sociale (accidents, maladie, chômage, ...), la formation professionnelle, l'évaluation du travail et la rationalisation.

Indépendance politique du DGB

Les dirigeants du DGB insistent fréquemment sur l'indépendance politique de leur organisation. En 1980, sur les 519 membres du Bundestag (Parlement), 238 étaient membres du DGB (surtout en provenance de l'OTV), dont 218 affiliés au parti social démocrate (SPD), 17 chrétiens démocrates (CDU/CSU) et trois libéraux (FDP). Dans l'ensemble, 62 % des membres du Bundestag étaient syndiqués.

Effectifs élevés d'étrangers

L'Allemagne fédérale compte une proportion exceptionnellement élevée d etrangers dans sa population. Sur les 4 millions d'étrangers, la moitié environ travaillent et sont désignés généralement sous le nom de «Gastarbeiter» («travailleurs hôtes»). Ce chiffre était plus élevé, cependant, au début des années 70. Après que des restrictions ont été mises à l'immigration en 1973 et que des incitations financières ont été offertes aux travailleurs étrangers résidents pour les encourager à partir, le nombre des étrangers a un peu diminué. Parmi les effectifs actuels de travailleurs étrangers, il y a environ 500 000 Turcs, 400 000 Yougoslaves, 300 000 Italiens, 200 000 Grecs et 100 000 Espagnols.

Représentation du personnel dans les organes de gestion

L'Allemagne Fédérale a été le premier pays d'Europe à adopter une réglementation sur la cogestion, deux lois de 1950 et 1951 ayant introduit la représentation du personnel au conseil de surveillance (Mitbestimmung). D'autres lois votées en 1976 et 1981 ont donné un peu plus de poids à la représentation du personnel. Ces lois continuent de donner lieu à des polémiques.

a) Cogestion «paritaire» dans la sidérurgie

La loi de1951 ne s'applique qu'aux secteurs de la sidérurgie et des mines – actuellement environ 30 sociétés au total et prévoit que dans les sociétés d'au moins 1 000 salariés, ceux-ci ont le droit d'élire la moitié des membres du conseil de surveillance (Aufsichtsrat). En outre, le directoire comprend un membre responsable des questions relatives au

personnel (Arbeitsdirektor), qui ne peut être nommé contre les voix de la majorité des représentants des travailleurs au conseil de surveillance. Le Directoire (Vorstand) est clairement défini par la loi. Il jouit d'une indépendance considérable. Le conseil de surveillance ne peut pas intervenir dans les problèmes quotidiens de la direction.

b) Autres formes de cogestion

La loi sur l'organisation des entreprises (Betriebsverfassungsgesetz) de 1952 (amendée et renforcée en faveur des salariés en 1972) stipule que dans les entreprises de plus de 500 salariés, ces derniers ont le droit d'élire le tiers des membres du conseil de surveillance.

Cette loi prévoit également l'existence d'un conseil d'entreprise (Betriebsrat) dans toutes les entreprises d'au moins 5 salariés. Ces conseils exercent un beaucoup plus grand pouvoir

que les organes analogues de n'importe quel autre pays. Ils comprennent uniquement des membres du personnel, élus par leurs pairs. Un certain nombre d'entre eux sont dispensés de toute autre fonction, sont rémunérés par l'entreprise et se consacrent aux activités du conseil d'entreprise. Les conseils d'entreprise exercent une influence considérable dans un large éventail de questions, et ils passent aux yeux de nombreux observateurs, comme ayant une beaucoup plus grande importance que la représentation du personnel au sein du conseil de surveillance, en ce qui concerne l'influence des salariés. Dans la pratique, les conseils d'entreprise sont presque toujours contrôlés par les syndicats (bien que ceux-ci ne jouissent pas en Allemagne d'une position légale privilégiée comme cela est le cas en France).

c) Nouvelle loi sur la cogestion paritaire

La nouvelle loi sur la cogestion de 1976 a accordé aux salariés – à dater de 1978 – la parité avec les actionnaires en ce qui concerne le nombre de représentants au conseil de surveillance, dans les entreprises de plus de 2 000 salariés (soit un total d'environ 480 entreprises). Cette loi a répondu en partie aux objectifs recherchés depuis longtemps par les syndicats. L'un des représentants des salariés doit être un cadre dirigeant (disposition farouchement combattue par le DGB) qui a toutes les chances de voter avec les actionnaires sur toutes les questions litigieuses. En outre, en cas d'égalité des voix au cours d'un vote, le président du conseil de surveillance – qui est élu par les actionnaires – a voix prépondérante.

Formation d'un patrimoine par les salariés

Un autre domaine qui a suscité beaucoup de discussions et certaines mesures effectives est celui de la formation d'un patrimoine par les salariés (Vermögensbildung). Il y a plusieurs lois destinées à encourager l'épargne des salariés. La plus utilisée permet aux conventions collectives de prévoir un montant annuel maximum de 624 DM par salarié destiné à un compte d'épargne exempt d'impôt ou à tout autre moyen d'épargne, gelé pour une période de 7 ans – à laquelle s'ajoutent de généreuses contributions de l'Etat. Plus de 90 % de tous les salariés profitent de cette disposition. On discute depuis quelque temps de l'augmentation du montant autorisé qui pourrait être porté à 936 DM.

En outre, un certain nombre d'entreprises (environ 800 selon les estimations) offrent à leur personnel la possibilité d'acheter des actions. Pour certaines catégories d'entreprises, ces actions peuvent être vendues à un taux très privilégié par rapport à leur valeur boursière. On estime qu'environ 800 000 salariés participent à de tels plans. La plus grande société à promouvoir un de ces plans est Siemens : 10 % environ de son capital appartient à son personnel. On propose depuis quelque temps des avantages fiscaux supplémentaires pour les achats d'actions par le personnel.

Non aux fonds collectifs

Un plan de formation d'un capital collectif (Vermögensbeteiligung), de type analogue aux projets soutenus à diverses époques aux Pays-Bas, au Danemark et en Suède, n'est plus sujet d'intérêt pour les syndicats allemands depuis le début des années 1970.

Autriche

Population totale	:	**7,5 millions**
Population active	:	**3 millions**
. *Agriculture*	:	**10,5 %**
. *Industrie*	:	**40,3 %**
. *Autres*	:	**49,2 %**
Taux de syndicalisation	:	**60 %**
Superficie	:	**84 000 m^2**
Densité de la population	:	**89 habitants/km^2**
Exportations en % du PNB	:	**23 %**

UNE SITUATION SOCIALE « MODELE »

Pour de nombreux observateurs des relations industrielles en Europe, l'Autriche est considérée, avec la Suède, comme un lieu où règnent la modération et l'harmonie dans les rapports entre les partenaires sociaux, bien que la situation autrichienne soit moins bien connue. Les négociations collectives se déroulent habituellement dans une atmosphère de tranquillité civile. Les conflits sont extrêmement rares. Le taux de grève est presque négligeable. L' «esprit de Saltsjöbaden» suédois a un équivalent autrichien, le «Sozialpartnerschaft» dans lequel le principal élément institutionnel, jouant un rôle important dans les questions de salaires et de prix, est la Commission paritaire.

L'Autriche compte des groupes de différentes nationalités, en grande partie en raison de son passé de grande puissance, mais aussi parce qu'elle est considérée comme un havre pour les réfugiés politiques des pays voisins, notament la Hongrie et la Tchécoslovaquie. L'Autriche occupe une position spéciale en tant que pays neutre, statut obtenu en 1955 et reconnu par un traité international, après 10 années d'occupation d'après-guerre.

I – LES PARTENAIRES SOCIAUX

1. Les organisations de travailleurs

Dans chacune des neuf provinces du pays, il existe une Chambre du travail, à laquelle doivent obligatoirement adhérer tous les salariés, ouvriers et employés. Les Chambres du travail ont différentes fonctions, complétant celles exercées par les syndicats. Elles effectuent des recherches, s'occupent des questions concernant l'environnement du travail, donnent leur avis sur les projets de lois et font même des propositions de lois. Les membres des Chambres de travail sont élus à partir de listes établies par les différents partis politiques, mais en fait ce sont les syndicats qui dominent dans les Chambres.

L'OGB

La Confédération des syndicats autrichiens (Osterreichischer Gewerkschaftsbund, OGB) regroupe la majorité des ouvriers et des employés du secteur privé et du secteur public. Avec 1,65 million de membres, l'OGB représente environ 60 % des 2,8 millions de salariés du pays. L'OGB compte 15 syndicats. Le plus grand d'entre eux, le syndicat des employés du secteur privé, a 300 000 membres. Vient ensuite le syndicat des ouvriers des métaux et des mines, avec 270 000 membres, suivi par le syndicat des ouvriers du bâtiment et de l'industrie du bois, avec 200 000 membres. Les fédérations d'ouvriers sont basées sur le principe du syndicalisme d'industrie.

2. Les organisations d'employeurs

Affiliation obligatoire à la Chambre économique

Il n'y a pas d'organisation patronale en Autriche remplissant exactement le rôle joué habituellement par les confédérations patronales des autres pays européens. Toutefois, il y a deux organisations d'employeurs : la Chambre économique et l'Association industrielle autrichienne. La «Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft», la chambre économique est une organisation professionnelle s'occupant de questions économiques et sociales dont les 250 000 entreprises autrichiennes doivent toutes faire partie. Elle est sous divisée en 6 sections : industrie manufacturière, commerce, petites entreprises, banques et assurances, communications, tourisme.

A l'intérieur de la section «industrie», il y a 22 associations de branches appelées «Fachverbände». En plus des sections par activité, il existe aussi des sections régionales par province.

La VOI (secteur privé)

L'Association industrielle autrichienne, la «Vereinigung Osterreichischer Industrie» (VOI), est une organisation professionnelle à laquelle on adhère librement. Elle compte 4 000 entreprises membres, employant 420 000 personnes. Il n'y a pas de fédération de branche mais des associations régionales, «Landesgruppen», dans les différentes provinces. En outre, il existe une organisation pour l'agriculture, la «Landwirtschafskammer».

II – ACTIVITES DES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS ET DE TRAVAILLEURS

La « Sozialpartnerschaft»

Il est également reconnu qu'un facteur important de la paix sociale en Autriche réside dans la «Sozialpartnerschaft», c'est-à-dire dans les rapports unissant les partenaires sociaux, et qui permettent de résoudre conjointement les problèmes et les conflits, d'une façon coopérative et pacifique. Ce système s'est développé à partir de l'expérience de la deuxième guerre mondiale et de la période d'occupation d'après-guerre, alors que la survie et le développement du pays constituaient un objectif commun, reconnu et urgent. La pierre angulaire du système est la Commission paritaire.

Structure de la commission paritaire

La puissante commission paritaire pour les salaires et les prix a été créée en 1957 – au départ comme une mesure tout à fait provisoire. Les partenaires sociaux se réunissent sous ses auspices tous les mois, avec la participation de représentants du gouvernement et habituellement sous la présidence du Chancelier Fédéral. Au sein de la commission, il existe plusieurs comités, traitant des questions importantes dans des domaines précis. Le comité économique et social effectue des études sur la situation économique générale, le comité des prix donne son avis sur les ajustements éventuels du niveau des prix...

Le comité des salaires décide du «quand»

Les questions de salaires sont traitées par le comité des salaires, composé uniquement de représentants des employeurs et des syndicats. Les niveaux de salaires sont déterminés par négociation entre les parties, et fixés par conventions collectives, mais le comité des salaires détermine quand les négociations auront lieu. Il est ainsi possible de geler les salaires pendant un certain temps, simplement en différant les négociations. Toutes les décisions prises par la commission paritaire et ses sous-comités doivent l'être à l'unanimité.

Les négociations collectives sont réglementées par la loi de 1974 dite «Arbeitsverfassungsgesetz», qui indique qui est agent de négociation pour les partenaires sociaux. L'ÖGB négocie pour 95 % des salariés alors que, du côté des employeurs, les chambres économiques et leurs organismes affiliés mènent les négociations et signent les accords. Le VÖI ne participe donc pas aux négociations collectives.

Faible taux de chômage

Les conventions collectives sont signées soit pour une durée déterminée soit jusqu'à révision ou substitution. Des salaires supérieurs aux taux fixés par conventions collectives peuvent être décidés par entreprise. En raison de la pénurie de main-d'œuvre, ces salaires supérieurs sont assez fréquents. Le chômage (2,5 % en 1981) est faible, comparé à celui d'autres pays.

Formes de rémunération

Environ les deux-tiers des ouvriers ont une rémunération au rendement ou avec primes. Dans les autres secteurs, l'importance du salaire au rendement est moindre. Les employés ont en général un salaire mensuel fixe, mais les employés et les agents de maîtrise de l'industrie reçoivent souvent, en plus, des primes de productivité.

Les heures supplémentaires non imposables

Une caractéristique intéressante du système fiscal autrichien est que la rémunération des heures supplémentaires et des autres heures de travail à des heures non habituelles, n'est pas imposable. De cette façon, il est plus facile pour les entreprises autrichiennes, par comparaison avec les entreprises d'autres pays, de persuader leur personnel de travailler en dehors des horaires normaux.

Interventions de l'Etat rares

L'Etat n'intervient que rarement dans le domaine des relations industrielles. Une intervention formelle serait d'ailleurs, plutôt superflue, puisque des discussions informelles entre les représentants du gouvernement et les partenaires sociaux se déroulent de façon plus ou moins continue. En fait, il n'y a pratiquement aucune règle concernant l'intervention de l'Etat dans les relations entre les partenaires sociaux. Le système de relations industrielles est construit moins sur la base d'une législation et d'accords que sur la tradition et l'habitude.

La Confédération syndicale OGB est, techniquement parlant, politiquement indépendante, mais, en fait, elle est toujours appuyée par le parti social-démocrate. Contrairement à ce qui se passe dans certains pays voisins, la religion n'a pas d'influence sur les questions sociales.

Secteur public

Plus de 1/2 million de salariés travaillent dans le secteur public. La négociation du côté patronal, dans ce secteur, est menée respectivement par l'Etat et par les gouvernements locaux. Les entreprises nationalisées ont une grande importance.

Les conseils d'entreprise

Comme en Allemagne, le conseil d'entreprise (Betriebsrat) est obligatoire dans les entreprises employant un certain nombre de personnes (20 en Autriche). Ses membres appartiennent tous au personnel de l'entreprise (pas de représentant de l'employeur). En 1974, une nouvelle législation, calquée sur la législation allemande, a introduit des représentants du personnel au conseil de surveillance (les salariés élisant un tiers des membres du conseil).

Norvège

Population totale	:	4,1 million
Population active	:	1,9 million
. *Agriculture*	:	8,5 %
. *Industrie*	:	29,7 %
. *Autres*	:	61,8 %
Taux de syndicalisation	:	85 %
Superficie	:	324 000 km^2
Densité de la population	:	13 habitants/km^2
Exportations en % du PNB	:	32 %

Les relations industrielles en Norvège sont, dans l'ensemble assez semblables à celles des autres pays scandinaves. Les traditions légales, les modes de pensée et les coutumes sont en gros les mêmes. Dans ce domaine, la Norvège a acquis une célébrité internationale – celui des expériences de nouvelles formes d'organisation du travail, commencées dans les années 1960, et qui donnent aux ouvriers une influence accrue sur leur travail par suite d'une restructuration des tâches, de modifications des relations hiérarchiques, et d'autres changements dans le fonctionnement journalier des systèmes de travail. Ces expériences ont eu un impact très important sur les efforts de nombreuses entreprises en Europe – particulièrement en Suède – et en Amérique du Nord pour améliorer leurs structures organisationnelles.

RICHESSES PETROLIERES

Ces dernières années, l'élément dominant de l'économie norvégienne a été sa richesse en pétrole offshore. Cela a soulevé beaucoup de discussion quant aux conséquences non seulement sur l'économie mais aussi sur l'environnement, les relations industrielles et autres aspects de la société. D'autres questions importantes, à l'heure actuelle, ont trait à l'influence économique et sociale de l'informatique et des autres nouvelles technologies.

I – LES PARTENAIRES SOCIAUX

1. Les organisations de travailleurs

Le mouvement syndical uni

Comme les confédérations danoise et suédoise, la confédération syndicale ouvrière en Norvège est connue sous le nom de LO (Lands-organisationen i Norge). Fondée en 1899, elle compte plus de 700 000 membres, c'est-à-dire presque tous les salariés syndiqués du pays. Ses membres comprennent à la fois des employés et des ouvriers. Les quelque syndicats indépendants de LO sont surtout des syndicats d'employés. LO compte 34 fédérations ; les plus grandes sont : le Norsk Kommuneforbund (la fédération norvégienne des travailleurs communaux) avec 130 000 membres, le Norsk Jern og Metallarbeiderforbund (la fédération norvégienne des travailleurs de la métallurgie) avec 105 000 membres. Il existe des projets de réduction du nombre des syndicats, par des fusions.

AF et YS

Au cours des années 70, il y a eu des développements importants dans le syndicalisme des employés et des cadres. En 1976, a été créé une organisation de cadres («Akademiker, ou diplômés d'études supérieures), AF, qui compte maintenant 95 000 membres. La fédération la plus importante de AF est NITO pour les ingénieurs. En 1977, a été créée une confédération d'employés et de fonctionnaires, Yrkesorganisasjonens Sentraforbund (YS), qui a 85 000 membres, surtout dans le secteur public.

Taux de syndicalisation élevé

Le système des relations industrielles en Norvège est basé sur le principe des syndicats d'industrie. Le taux de syndicalisation est d'environ 80 % pour les ouvriers et de 50 % pour les employés.

2. Les organisations d'employeurs

Importance de NAF

La plus importante organisation d'employeurs dans le secteur privé est la Norsk Arbeidsgiverforening (NAF), la Confédération patronale norvégienne. Elle groupe 54 fédérations de branches avec 10 400 entreprises adhérentes employant 385 000 personnes. La plus grande de ces fédérations de branche est la Mekanisks Verksteders Landsforening, pour le secteur de la transformation des métaux ; elle couvre des entreprises employant

80 000 personnes. Il y a d'autres organisations d'employeurs en dehors de la NAF, dans les banques, les assurances, le commerce, l'agriculture et les activités forestières.

Secteur public

Le secteur public (Etat et collectivités locales) emploie 500 000 des 1,8 million de salariés du pays, soit à peu près 27 %. Les négociations collectives, pour la plupart de ces salariés, sont conduites par l'office national pour les négociations avec les fonctionnaires et pour le reste par un office similaire compétent pour les salariés des collectivités locales.

II – ACTIVITES DES PARTENAIRES SOCIAUX

L'accord de base NAF – LO

Comme en Suède et au Danemark, les règles fondamentales des relations entre employeurs et travailleurs sont stipulées dans un Accord de base, signé pour la première fois par NAF et LO en 1935, révisé pour la dernière fois en 1982. L'accord, qui doit former partie intégrante de toute convention entre des parties membres de NAF et LO, règle des questions générales telles que l'obligation des paix, les procédures de négociations et les droits et obligations des parties. Les questions de salaires et de conditions d'emploi sont régies par des conventions collectives, qui, en général, sont signées au niveau national de la branche, mais peuvent l'être aussi au niveau de l'entreprise ou de l'établissement. La tendance va dans le sens des accords d'une durée de 2 ans en général.

Comme dans beaucoup d'autres pays, l'Etat en est-venu à jouer un grand rôle dans les négociations, coordonnant parfois avec les négociations de salaires dans le cadre d'une politique globale des revenus, le contrôle des prix, des questions fiscales, de sécurité sociale et autres questions connexes (le nouveau gouvernement non socialiste en place depuis la fin de 1981 a toutefois marqué son intention de pratiquer une politique de non-intervention dans les négociations).

Ratification des accords

Les négociations ont lieu au niveau central, à la fois dans le secteur privé et le secteur public, sur des questions générales, alors que les problèmes relevant de certains secteurs sont traités au niveau de ces secteurs. Une caractéristique importante du système norvégien est que les projets d'accord sont soumis aux adhérents pour ratification.

Formes de salaires

Près de 30 % des ouvriers sont payés au rendement. La tendance générale est à un système de rémunération fixe, combinée parfois avec certaines primes. Certaines entreprises ont récemment commencé à appliquer des systèmes de rémunération liés au rendement par les employés.

Elargissement du rôle de l'Etat

Au cours de la dernière décennie, une vague de nouvelles lois a réglementé certaines questions antérieurement réglées par accord mutuel. Un exemple en est la loi de 1977 sur l'environnement du travail.

Attaches politiques de LO

Politiquement, LO est proche du «Arbeiderparti», parti politique qui suit une ligne généralement social-démocrate et qui a souvent été au pouvoir au cours des dernières années. Certains syndicats ont un système d'affiliation collective obligatoire de leurs membres à ce parti. La confédération d'employés YS, cependant, insiste sur sa neutralité politique. NAF n'a pas d'alliance politique.

Participation à plusieurs niveaux

L'accord de coopération

Une partie de l'accord de base entre NAF et LO constitue l'accord de coopération qui énonce des règles pour la coopération entre personnel et direction dans des domaines variés à l'intérieur des entreprises. En partant de cet accord, NAF et LO ont lancé dans plusieurs entreprises certaines expériences de nouvelles formes d'organisation et en particulier les groupes semi-autonomes. En 1969, un rapport a été publié sur les résultats de ces expériences d'avant-garde.

Le «Bedriftsforsamling» (assemblée d'entreprise)

En 1973, fut introduite la représentation des salariés dans les conseils d'administration des entreprises. Dans les sociétés par actions, ayant de 50 à 200 salariés, on accorde aux salariés le droit de demander une représentation d'un tiers des sièges dans les conseils d'administration. Tous les salariés ont le droit de vote. Dans les firmes de plus de 200 salariés, un nouvel organisme au dessus du conseil, a été institué le «Bedriftsforsamling» (assemblée d'entreprise) dont la fonction est de prendre les décisions importantes et de désigner le conseil d'administration. Un tiers des membres sont choisis par le personnel.

En 1980, le Arbeider Parti et LO ont conjointement demandé un renforcement de la représentation du personnel au conseil d'administration, avec l'adoption de principe de la «parité» des représentants du personnel et des actionnaires, dans toutes les sociétés quelle que soit leur taille (faisant ainsi écho à la revendication, infatigablement présentée par les syndicats allemands de renforcement de la législation allemande sur la cogestion). Le patronat a réagi vivement et négativement à cette proposition, et celle-ci a été mise de côté lorsque l'Arbeider Parti a été évincé du pouvoir aux élections de 1981.

Suède

Population totale	:	8,3 millions
Population active	:	4,2 millions
. *Agriculture*	:	5,8 %
. *Industrie*	:	32,2 %
. *Autres*	:	62,2 %
Taux de syndicalisation	:	80 %
Superficie	:	450 000 km^2
Densité de la population	:	18 habitants/km^2
Exportations en % du PNB	:	25 %

LE «MODELE SUEDOIS»

Les relations du travail en Suède ont pendant longtemps suscité un grand intérêt international – tout au moins depuis que les partenaires sociaux ont élaboré dans les années 30 un système de règlement harmonieux des différends (souvent connu sous le nom d' «accord de Saltsjöbaden»). Pendant les années 1950 et 1960, le pays a été considéré comme étant, à bien des points de vue, extrêmement avancé dans le domaine des relations du travail. Mais le «modèle suédois» a été ébranlé par diverses sortes de remous au cours des années plus récentes – frictions idéologiques, avalanche de législation du travail innovatrice, mais prêtant à controverses, détérioration de l'économie et augmentation graduelle des tensions entre les partenaires sociaux.

De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer comment la Suède était capable de mener ses relations industrielles d'une manière relativement pacifique – l'absence de différences religieuses et linguistiques parmi les citoyens, la tradition de neutralité... Quelles qu'en soient les raisons, les relations entre salariés et employeurs sont caractérisées par un esprit de modération et une volonté de résoudre les conflits par la collaboration et les compromis plutôt que par la confrontation.

I – LES PARTENAIRES SOCIAUX

1. Les organisations de travailleurs

L.O., la Confédération ouvrière

La principale Confédération syndicale est la Landsorganisationen i Sverige (LO), fondée en 1898. Avec 2,1 millions de membres, LO couvre environ 90 % des ouvriers, chiffre extrêmement élevé comparé aux autres pays. La proportion des membres de LO, ayant une activité manuelle, a constamment baissé. Environ 850 000 membres de LO travaillent dans le secteur couvert par la SAF, la principale organisation d'employeurs (voir ci-après).

Les travailleurs communaux et des métaux

LO compte 24 fédérations, chacune couvrant un secteur particulier ; la fédération à laquelle un individu appartient est déterminée par le secteur dans lequel il travaille plutôt que par le type spécifique de travail qu'il accomplit. Les plus grandes fédérations de LO sont : la Fédération des travailleurs communaux qui augmente rapidement avec 540 000 membres, la Fédération des travailleurs des métaux avec 450 000 membres, la Fédération des employés de l'Etat avec 205 000 membres, la Fédération des travailleurs du Bâtiment avec 160 000 membres et la Fédération des employés du commerce avec 155 000 membres.

TCO dans les bureaux

La plus grande Confédération représentative des employés est la Tjanstemännens Centralorganisation (TCO). Ce syndicat, avec plus de 1 million de membres, est peu commun. Il y a peu de syndicats équivalents dans les autres pays et dans aucun autre pays de l'Ouest, une organisation d'employés et de fonctionnaires ne recouvre une aussi grande proportion de ses adhérents potentiels. TCO comprend environ 70 % des employés de Suède, chiffre extraordinairement élevé dans les normes internationales.

SIF, la plus grande fédération de TCO

La plus grande des 21 fédérations de TCO est la «Svenska Industritjänstemannaförbundet» SIF) Fédération suédoise des employés de l'industrie avec 295 000 membres. Celle qui vient ensuite est le Sveriges Kommunaltjänstemannaforbundet (SKIF), la Fédération des fonctionnaires communaux avec 155 000 membres et la Fédération des fonctionnaires de l'Etat, avec 120 000 membres. Une des plus grandes fédérations de TCO, la Svenska Arbetsledareförbundet (SALF) la Fédération des agents de maîtrise a quitté TCO en 1980 (75 000 membres) et s'est réorganisée en confédération centrale (comme LO et TCO) en 1982.

SACO/SR pour les cadres et les fonctionnaires

Une autre organisation syndicale importante d'employés est la Centralorganisationen ACO/SR, créée en 1975 par la fusion de la Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Confédération des diplômés de l'Université et la Statsjänstemännens Riksforbund (SR), la Fédération nationale des fonctionnaires. Les 225 000 membres de SACO/SR comprennent en gros des salariés et fonctionnaires d'un niveau de formation supérieure (cadres), ainsi que des membres des professions libérales. Sur les 26 fédérations membres, les plus grandes sont le Lärarnas Riksforbund (LR), la Fédération des professeurs de l'enseignement secondaire avec 35 000 membres, et le Civilingenjörsforbundet (CF) la Fédération des ingénieurs civils avec 30 000 membres.

Une organisation assez inhabituelle dans le secteur des employés est la Privattjänstemannakartellen (PTK) ou «cartel des employés du secteur privé», auquel appartiennent un certain nombre des fédérations de TCO et de SACO/SR, et qui constitue un organe commun de négociations, pour ces fédérations. Fondée en 1973, elle représente quelque 500 000 personnes.

Prédominance des syndicats d'industrie

Comme il a été dit plus haut, LO et TCO sont organisées, presque entièrement, selon le principe des syndicats d'industrie – c'est-à-dire que les différents syndicats correspondent à des secteurs d'activité plus qu'aux emplois exercés par leurs membres. Ainsi un conducteur de camion employé par une société métallurgique est membre des syndicats des métaux plutôt que de celui des transports. Il n'y a pas de grands syndicats qui visent à recruter exactement les mêmes groupes de travailleurs ; il n'y a concurrence entre les syndicats que dans des cas exceptionnels.

SACO/SR et SALF, par ailleurs sont organisées suivant la profession exercée. Un dentiste employé par une commune ne fait pas partie du syndicat des travailleurs communaux mais de la Fédération suédoise des dentistes.

2. Les organisations d'employeurs

SAF représente la libre entreprise

La principale association d'employeurs dans le secteur privé est la «Svenska Arbetsgivareforeningen» (SAF), la Confédération patronale suédoise, fondée en 1902. SAF groupe 40 000 entreprises, soit plus de 1,3 million de salariés, dont les 2/3 sont des ouvriers. D'autres associations d'employeurs représentent les banques et les journaux pour les questions sociales.

Les 36 fédérations de la SAF

La SAF est une confédération de 36 fédérations patronales de branche, les plus grandes sont : la Verkstadsforeningen (VF), Fédération des employeurs de la transformation des

métaux dont les entreprises adhérentes, emploient 325 000 salariés, la Handelns Arbetsgivareorganisation (HAO), la Fédération des employeurs du commerce avec 190 000 salariés, le «groupe général» de la SAF (secteurs divers) avec 130 000 salariés, et le Byggforbundet, Fédération des employeurs du bâtiment, avec 85 000 salariés.

Un grand secteur public

Le secteur public a augmenté rapidement au cours des dernières années. Cela est dû essentiellement à l'expansion des services communaux et régionaux pendant les années 70. Les fonctionnaires ont obtenu le droit de négocier (et de faire grève) en 1966 ; leurs interlocuteurs du côté patronal sont : le Statens Arbetsgivareverk (SAV), Office national pour les négociations avec les fonctionnaires couvrant 535 000 salariés, y compris les enseignants), le Kommunforbundet, Association des communes, 465 000 salariés et le Landstingsforbundet, Association des conseils généraux, 340 000 salariés. Le Kooperationens Forhandlingsorganisation (KOF) est un groupement de négociation quelque peu différent, qui représente les entreprises du mouvement des coopératives de consommation et leurs quelque 90 000 salariés.

II – LES ACTIVITES DES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS ET D'EMPLOYEURS

Les salaires et les négociations collectives

La Suède a jusqu'à présent toujours évité une véritable politique des revenus contrôlée par l'Etat – bien que certains éléments d'une telle politique (par exemple, un blocage temporaire des prix) aient parfois été utilisés et que les négociations de salaires aient quelquefois été le reflet de discussions informelles avec les représentants des pouvoirs publics sur la politique économique (particulièrement pendant certaines des années difficiles de la décennie 1970).

On estime que les partenaires sociaux, tant les organisations de travailleurs que les organisations d'employeurs, sont si représentatives de leurs membres qu'elles peuvent vraiment parvenir entre elles à des accords sur les salaires et sur d'autres matières, sans interférence de l'extérieur. En général, ces questions sont régies par des conventions collectives nationales. Les négociations les plus importantes sont normalement celles ayant lieu «au sommet» entre la SAF d'une part et LO et PTK d'autre part. Un accord cadre général est conclu à ce niveau ; il est adapté aux niveaux inférieurs et traduit en termes concrets dans chaque secteur.

L'obligation de paix

Une des principales caractéristiques des conventions collectives en Suède est l'obligation (pour les 2 parties) de préserver la paix du travail. Grèves et lock-outs ne sont légaux que lorsqu'il n'y a pas de convention en vigueur. Au cours des dernières années, les grèves

sauvages illégales (en général non soutenues par les confédérations nationales) sont devenues un peu plus fréquentes, en dépit des amendes qui peuvent être infligées aux grévistes. Les entreprises et leur personnel ne peuvent se mettre d'accord sur des conditions différentes de celles stipulées par la convention collective nationale : c'est ce qu'on appelle la «fonction normative» de la convention.

Les négociations à trois niveaux

Les négociations peuvent normalement avoir lieu à 3 niveaux : au niveau central, au niveau des fédérations et au niveau de l'entreprise. Ce système, dont les négociations au niveau central constituent le niveau clé, est apparu vers le milieu des années 50. L'actuel système habituel de négociations est le suivant :

1. Négociations entre les organisations centrales SAF et LO. Les deux parties se mettent d'accord sur un accord très général qu'elles recommandent à leurs fédérations respectives.

2. Les fédérations négocient avec leurs syndicats, des discussions séparées ayant lieu dans chaque secteur à proprement parler. En fait, ce sont les accords réalisés à ce niveau
qui constituent la convention collective formelle.

3. Les entreprises négocient alors avec leur section syndicale pour l'application des normes décidées aux niveaux supérieurs.

La SAF négocie de façon semblable avec PTK pour les employés (TCO ne s'en mêle pas). SACO/SR négocie aussi, mais essentiellement pour le secteur public.

Il faut bien spécifier que la procédure à 3 niveaux, ci-dessus mentionnée, constitue une seule opération unifiée dont les différentes parties sont coordonnées. Les négociations dans les entreprises, par exemple, sont simplement faites pour appliquer au point de vue technique, l'accord réalisé à un niveau plus élevé. En plus de ce mode habituel, il peut y avoir cependant des négociations dans les entreprises pour fixer des rémunérations supplémentaires, parfois liées à la productivité de l'entreprise. Ce glissement des salaires est devenu courant depuis un certain nombre d'années, sans toutefois rencontrer l'approbation des partenaires sociaux au niveau central.

Durée variable des accords

La durée des accords varie en général entre 1 et 2 ans. En 1980, l'accord signé était de 1 an et en 1981 de 2 ans. En 1969, un accord inhabituel de 5 ans a été signé par la SAF mais avec les employés seulement. Si les négociations au niveau central sont bloquées, le gouvernement peut nommer une commission de médiation qui a le droit de proposer des suggestions, mais ne peut imposer un accord aux parties. De telles commissions sont souvent (mais non pas toujours) nécessaires. En 1981, SAF et LO sont parvenus à un accord sans l'intervention de médiation extérieure.

Evolution dans les formes de rémunération

Des changements considérables ont eu lieu au cours des dernières années en ce qui concerne la forme des rémunérations. En particulier, l'importance des salaires individuels aux pièces a beaucoup diminué – de 1965 à 1980 la proportion des ouvriers payés aux pièces est tombée de 46 % à 14 % alors que celle de ceux payés au temps passait de 30 % à 47 % et celle de ceux payés, selon certaine variante du système de salaires au rendement (une partie fixe, plus une partie variable selon les performances) augmentait de 24 à 39 %.

Un déluge de lois

Les conditions et les relations du travail sont réglementées en partie par la loi et en partie par des accords entre les organisations représentant les 2 partenaires. Pendant les années 1970, la Suède a été inondée de nouvelles lois dans le domaine du travail – par exemple : sur la protection de l'emploi et le statut des délégués syndicaux en 1974, sur les droits des salariés à des congés de formation en 1975, sur la codétermination dans les entreprises en 1977, sur l'environnement du travail en 1978 et sur les congés en 1978.

Dénonciation de plusieurs accords interconfédéraux

En plus des conventions collectives applicables pendant une durée déterminée, un certain nombre d'accords à durée indéterminée ont été signés en Suède au cours des années. Le plus important a été ce qu'on appelle «l'accord de base» signé en 1938, appelé aussi parfois «l'accord de Saltsjöbaden». Cet accord fixait une série de règles pour les négociations collectives et était intimement lié à l'esprit de coopération et d'harmonie qui a caractérisé les relations du travail en Suède pendant tant d'années, créant l'image mentionnée ci-dessus du «modèle suédois». Il y eut aussi beaucoup d'autres accords de coopération dans des domaines spécifiques variés.

Les plus importants de ces accords (l'accord de base, plus les accords sur les conseils d'entreprise et la rationalisation) ont été dénoncés par les syndicats en 1976, et ceci en relation avec la loi sur la codétermination entrée en vigueur en 1977. L'accord de 1976 sur l'environnement de travail, signé par SAF, LO et PTK reste toutefois en vigueur.

L'immigration finlandaise

Il y a environ 230 000 étrangers résidant en Suède, qui sont autorisés à travailler dans ce pays – soit 6 % de la main-d'œuvre totale. Quelque 100 000 de ces étrangers sont des Finlandais, venus en Suède en vertu du régime de la liberté de circulation de la main-d'œuvre dans les pays nordiques.

LA CODETERMINATION – QUESTION CLÉ DES ANNÉES 1970

Les nouvelles formes de travail

La cogestion et la participation des travailleurs ont été des questions cruciales et très discutées en Suède depuis plus d'une décennie. Un des aspects de ce sujet a été le développement de nouvelles formes de travail et d'organisation du travail, conçues pour donner aux salariés plus d'influence et de responsabilité dans les décisions relatives à leurs emplois et à leur environnement immédiat de travail ; un grand nombre d'entreprises suédoises ont fait des innovations dans ce domaine depuis la fin des années 1960. A un niveau différent, on a appliqué les mêmes principes généraux, par des lois accordant aux salariés des droits statutaires pour participer aux prises de décision de l'entreprise.

Représentation dans les conseils d'administration et codétermination (MBL)

En 1973, a été instituée la représentation des salariés dans les conseils d'administration. Dans les entreprises d'au moins 25 salariés, la section syndicale a le droit de nommer 2 membres titulaires et 2 membres suppléants dans les conseils de ces entreprises. Un pas encore plus important a été franchi avec la création d'une forme tout à fait unique de codétermination, connue sous le nom de «MBL» (Medbestämmandelagen, ou Loi sur la codétermination) entrée en vigueur en 1977. MBL demande aux employeurs de négocier toutes les questions importantes avec le personnel (en fait, la section syndicale de l'entreprise) avant que des décisions ne soient prises.

En 1982, SAF, LO et PTK ont signé un accord sur l'efficience et la participation («accord de développement») qui a notamment pour objet de compléter la loi de codétermination (MBL).

Les fonds des salariés

En 1975, LO a réclamé l'institution d'un système de «fonds des salariés», selon lequel une partie des bénéfices de toutes les entreprises serait versée à des fonds d'investissements gérés par les syndicats. Si un tel projet était adopté, cela signifierait que toutes les entreprises seraient à terme contrôlées par les syndicats. Un certain nombre de variantes ont été proposées depuis, mais toutes les diverses propositions suggérées par LO (en liaison avec le parti social-démocrate, qui a perdu le pouvoir pendant la période où ces fonds ont été discutés) ont soulevé une vigoureuse opposition de la part du patronat ainsi que des partis politiques non socialistes.

LA CODETERMINATION – QUESTION CLÉ DES ANNÉES 1970

Les nouvelles formes de travail

La cogestion et la participation des travailleurs ont été des questions cruciales et très discutées en Suède depuis plus d'une décennie. Un des aspects de ce sujet a été le développement de nouvelles formes de travail et d'organisation du travail, conçues pour donner aux salariés plus d'influence et de responsabilité dans les décisions relatives à leurs emplois et à leur environnement immédiat de travail ; un grand nombre d'entreprises suédoises ont fait des innovations dans ce domaine depuis la fin des années 1960. A un niveau différent, on a appliqué les mêmes principes généraux, par des lois accordant aux salariés des droits statutaires pour participer aux prises de décision de l'entreprise.

Représentation dans les conseils d'administration et codétermination (MBL)

En 1973, a été instituée la représentation des salariés dans les conseils d'administration. Dans les entreprises d'au moins 25 salariés, la section syndicale a le droit de nommer 2 membres titulaires et 2 membres suppléants dans les conseils de ces entreprises. Un pas encore plus important a été franchi avec la création d'une forme tout à fait unique de codétermination, connue sous le nom de «MBL» (Medbestämmandelagen, ou Loi sur la codétermination) entrée en vigueur en 1977. MBL demande aux employeurs de négocier toutes les questions importantes avec le personnel (en fait, la section syndicale de l'entreprise) avant que des décisions ne soient prises.

En 1982, SAF, LO et PTK ont signé un accord sur l'efficience et la participation («accord de développement») qui a notamment pour objet de compléter la loi de codétermination (MBL).

Les fonds des salariés

En 1975, LO a réclamé l'institution d'un système de «fonds des salariés», selon lequel une partie des bénéfices de toutes les entreprises serait versée à des fonds d'investissements gérés par les syndicats. Si un tel projet était adopté, cela signifierait que toutes les entreprises seraient à terme contrôlées par les syndicats. Un certain nombre de variantes ont été proposées depuis, mais toutes les diverses propositions suggérées par LO (en liaison avec le parti social-démocrate, qui a perdu le pouvoir pendant la période où ces fonds ont été discutés) ont soulevé une vigoureuse opposition de la part du patronat ainsi que des partis politiques non socialistes.

POOR

QUALITY

ORIGINAL